

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 142, enero-abril 2022 ■

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

Editora responsable:

Alma Rosa Amador Iglesias

Objetivo

El objetivo central de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es difundir trabajos académicos e investigaciones en el área de Relaciones Internacionales, con el fin de contribuir al desarrollo del conocimiento sobre los distintos ámbitos que conforman la realidad internacional, así como aportar a los debates teóricos y empíricos de vanguardia que tienen lugar a nivel mundial.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 142 (enero-abril 2022), año 49, es una publicación cuatrimestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, Ciudad de México, C. P. 04510, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, CDMX. Tel. 56 22 94 70 Ext. 84517, <http://investigacion.politicas.unam.mx/rri> Correo electrónico: revistarrriunam@politicas.unam.mx, Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2016-062113222800-102, ISSN: 2448-8623 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Certificado de Licitud de Título y Contenido núm.: 17281, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, impresa por Línea y Color, Prolongación Tlahuicas 20, Col. San Francisco Culhuacán, Coyoacán, CDMX. Este número se terminó de imprimir el 17 de junio de 2022, con un tiraje de 300 ejemplares, impresión tipo offset, con papel cultural ahuesado de 75 g. para los interiores y papel couché de 300 g. para los forros.

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* fue fundada en abril de 1973, siendo coordinador del Centro de Relaciones Internacionales el maestro Gastón García Cantú. La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es arbitrada por especialistas en la materia y se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación ni de la UNAM. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa de la publicación.

Directora de la Revista

Virginia Leticia Valdivia Caballero

CONSEJO EDITORIAL

Leticia Arroyo Peláez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Carlos Ballesteros Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Manuel Becerra Ramírez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. *Rafael Caldach Cervera*, Universidad Complutense de Madrid, España. *Alejandro Chanona Burguete*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Yleana Margarita Cid Capetillo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Carlos Contreras Romero*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, México. *María Cecilia Costero Garbarino*, El Colegio de San Luis, México. *Consuelo Dávila Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Jessica De Alba Ulloa*, Universidad Anáhuac, México. *Moisés Garduño García*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Edmundo Hernández-Vela Salgado*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Irma Manrique Campos*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México. *José Ignacio Martínez Cortés*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Dámaso Morales Ramírez*, Centro de Estudios Europeos, UNAM, México. *Karen Mingst*, Universidad de Kentucky, Estados Unidos. *Silvia Núñez García*, UNAM-Los Ángeles, Estados Unidos. *Adriana Sletza Ortega Ramírez*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. *Roberto Peña Guerrero*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Graciela Pérez Gavián*, Universidad Autónoma Metropolitana, campus Xochimilco, México. *Sandra Kanety Zavaleta Hernández*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Alejandra Salas-Porras Soulé*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Alfonso Sánchez Múgica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Ma. de Lourdes Sierra Kobeh*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Rafael Velázquez Flores*, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, México. *Zidane Zeraoui*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México. *Mariana de Jesús Escalante*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Ruth Zavala Hernández*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Ana Luisa Trujillo Juárez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Yadira Salvador Gálvez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

El acervo histórico y el contenido actualizado de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* pueden consultarse en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri> y en investigación. politicass.unam.mx/rri/

Además puede visitarnos en  *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*.

Asistencia Coordinación Editorial

Salma Gabriela Rincón Rodríguez

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
Núm. 142 (enero-abril 2022)

7

Presentación

ARTÍCULOS

13

Ocaso del Imperio tricontinental otomano y la geopolítica
en Oriente Medio tras la Gran Guerra
Carlos Puente Martín

43

La construcción del régimen internacional anticorrupción
como un asunto de gobernanza global
Alejandra Gutiérrez Luna y Anahí Gutiérrez Luna

67

La legitimidad social, la reputación y los grupos de interés
como elementos de la diplomacia corporativa
Gabriela Mata-Sánchez

87

El nervio de la guerra: panorama del gasto militar 2000-2019
Raúl Ornelas Bernal

113

Internet, poder y *blogging* en Vietnam
Diana Araceli Pérez González y José Miguel Castro Camarena

137

Los retos de la gobernabilidad democrática en Canadá en el siglo XXI:
inercias institucionales históricas y tensiones derivadas de la
concentración de poder del Primer Ministro federal
J. R. Joel Flores-Mariscal

169Chile en crisis: el “estallido social” de 2019,
sus orígenes y sus consecuencias

Álvaro Briones

RESEÑAS**193***Pandemia. La crisis catastrófica,*
de Modesto Seara Vázquez (coord.)

Pedro González Olvera

201*La política exterior del presidente Enrique Peña Nieto 2012-2018,*
de Paulino Ernesto Arellanes Jiménez

Ana Karen Muñoz Contle

205**Cronología de la política exterior de México**

Septiembre-diciembre 2021

211**Normas editoriales***Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM***215****Principios de ética y Declaración sobre negligencia**

Presentación

El inicio de 2022 está impregnado de una gradual recuperación de actividades y la reapertura progresiva de espacios de reunión tras la pandemia de COVID-19 que limitó nuestra movilidad por casi dos años. La emergencia sanitaria puso de manifiesto los múltiples pendientes en materia de salud pública y la estrecha relación entre los países del sistema internacional ante un problema de alcance global. El análisis de situaciones internas y sus potenciales repercusiones en un ámbito ampliado se hizo presente una vez más en la historia de la humanidad, así como la pertinencia de una visión multidisciplinaria que permita atender de manera cabal los retos que se presentan en el mundo actual.

Si bien los asuntos coyunturales siguen ocupando la atención de especialistas de múltiples áreas, también es cierto que se hacen presentes nuevos temas o que diversas cuestiones históricas que se asumían como superadas siguen siendo objeto de discusión. De tal suerte, en este número de nuestra *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* presentamos trabajos que abordan una gama muy amplia de fenómenos que son puestos bajo la lupa por expertos que han tenido a bien compartir los productos de sus investigaciones.

La sección de *Artículos* abre con la colaboración de Carlos Puente Martín, “Ocaso del Imperio tricontinental otomano y la geopolítica en Oriente Medio tras la Gran Guerra”, señalando que el siglo xx inició con profundas transformaciones del escenario internacional, siendo una de ellas la caída del Imperio otomano, cuya desaparición modificó el equilibrio de fuerzas de entonces. A través de la revisión de los tratados internacionales que articularon el desmantelamiento de aquella estructura imperial, en el artículo se examinan los elementos que lo motivaron, así como los impactos que a la fecha sigue teniendo sobre la región. Se abordan también las interacciones existentes con otras potencias e imperios, dando cuenta de la complejidad y efervescencia que privaban en aquellos primeros años del siglo pasado. El autor destaca la relevancia de enclaves geoestratégicos y el desarrollo de vías y medios de comunicación que fueron determinantes para el comercio y la expansión de los protagonistas de la época. El ejercicio de la diplomacia, la puesta en marcha o la ruptura de alianzas y la creación de zonas de influencia que aún pueden ser apreciadas en el escenario internacional son algunas de las aristas que Puente Martín presenta en su investigación.

Continuamos con “La construcción del régimen internacional anticorrupción como un asunto de gobernanza global”, de Alejandra Gutiérrez Luna y Anahí Gutiérrez Luna. Las autoras señalan que los temas de estudio de Relaciones Internacionales se han ido modificando de manera gradual a partir de los cambios que se registran en el sistema internacional. Tópicos originalmente considerados de índole doméstica han pasado a formar parte de la agenda de nuestra disciplina por las implicaciones y los alcances que tienen. Uno de ellos es la corrupción, que al ser un fenómeno que afecta la estabilidad de países desarrollados, incluso ha generado la creación de un régimen internacional para el establecimiento de objetivos en común. De tal suerte, en este artículo se abordan las razones por las que es necesario coordinar esfuerzos para afrontar este desafío y entender el camino que se ha seguido para consolidarse como un asunto de gobernanza global. Además, en la investigación se describen los principales instrumentos, actores y prácticas del régimen internacional anticorrupción, haciendo énfasis en la influencia que han tenido las organizaciones internacionales en el caso de México.

“La legitimidad social, la reputación y los grupos de interés como elementos de la diplomacia corporativa” es el trabajo con el que Gabriela Mata-Sánchez participa en este número, continuando con la idea ya expuesta de las profundas transformaciones de finales del siglo pasado. Partiendo de una revisión conceptual, la autora comparte valiosos elementos de análisis para abordar el fenómeno del creciente número de actores internacionales y el alcance que tienen en el ámbito diplomático. Al analizar el desempeño de entidades como sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y empresas transnacionales, entre otras, ilustra la complejidad del entorno global actual y la forma en la que el Estado se ve afectado e interactúa con éstas. Realiza un estudio sobre el proceso que han experimentado las corporaciones internacionales para adaptarse a las condiciones prevalecientes tras el fin de la Guerra Fría que incluye elementos diversos, en particular para generar una imagen favorable. El artículo contiene una revisión de la literatura relacionada con el surgimiento de la idea de diplomacia corporativa en los años noventa, señalando que como fenómeno es más bien reciente, desafiando la caracterización tradicional del sistema internacional y poniendo bajo el reflector a los negocios, que configuran en la actualidad los valores y normas fundamentales de la sociedad y definen las políticas públicas.

Por su parte, Raúl Ornelas Bernal presenta “El nervio de la guerra: panorama del gasto militar 2000-2019”, en donde reflexiona sobre el cambio registrado tras el fin de la Guerra Fría en cuanto a doctrinas y tecnologías militares que habían sido diseñadas para confrontar cuerpos armados similares. Al término de la era de la bipolaridad, las fuerzas armadas de las potencias cambiaron sus formas de organización para hacer frente a contrapartes que no siempre responden a una

definición institucional y estatal, por lo que resulta necesario transformar el arte de la guerra y sus medios de realización. De igual forma, el autor aborda fenómenos novedosos como acciones militares “a distancia”, operaciones especiales, guerra cibernética, tecnologías de comunicación e inteligencia artificial, que derivan en sistemas militares que potencian tanto actividades militares como de control social. Por último, se refiere al gasto militar, haciendo énfasis en la cada vez más abundante participación de corporaciones privadas que ejercen gran influencia sobre instancias oficiales.

“*Internet, poder y blogging en Vietnam*” es el título de la investigación de Diana Araceli Pérez González y José Miguel Castro Camarena, donde buscan contribuir al conocimiento y comprensión en español de la sociedad y política vietnamita, así como abonar a su estudio con una posible aproximación desde la tecnopolítica al centrarse en el empleo y la gestión del *Internet* en Vietnam, tanto por el gobierno como por la sociedad. Aproximándose a las reformas introducidas, la relación entre política y ciberespacio, las tensiones derivadas de ésta y con especial énfasis en el *blogging*, las autoras presentan una radiografía del control estatal sobre los medios de comunicación, destacando la legislación más reciente al respecto, explorando los desafíos a los que se enfrenta el Partido Comunista de Vietnam y las posibilidades que tiene la sociedad de aquel país del sureste asiático, pues el fenómeno oscila entre la administración estatal de lo digital y la censura política, lo que ha generado reacciones de inconformidad de un sector de la población vietnamita y también de medios internacionales.

J. R. Joel Flores-Mariscal presenta “Los retos de la gobernabilidad democrática en Canadá en el siglo XXI: inercias institucionales históricas y tensiones derivadas de la concentración de poder del Primer Ministro federal”, un trabajo en el que presenta los elementos característicos del sistema político canadiense y las transformaciones más recientes que el proceso de gobierno ha experimentado. Destacan las referencias históricas al proceso de institucionalización de éste, aludiendo al carácter altamente pragmático que ha tenido desde sus orígenes. El autor hace una revisión de los elementos que le otorgan peculiaridad al país en cuestión, tales como la composición demográfica, los episodios independentistas y la coexistencia de poblaciones anglófonas y francófonas. Inspirado en un inicio por el modelo británico, el canadiense dejó amplio margen para formar tradiciones locales, siempre privilegiando el sistema parlamentario y el carácter federal. Especial atención recibe la reflexión en torno a la política exterior y las relaciones entre provincias, así como el énfasis en que el proceso de gobierno en Canadá, a pesar de ser nominalmente parlamentario, en realidad se ha convertido en un modelo con características propias, dominado por el primer ministro.

Cierra esta primera sección el trabajo de Álvaro Briones, “Chile en crisis: el ‘estallido social’ de 2019, sus orígenes y sus consecuencias”. El país sudamericano, que instauró un modelo de desarrollo considerado exitoso, ha experimentado la alternancia de fuerzas de filiación política diferente desde el fin de la dictadura en 1990, misma que ha mostrado al mundo la posibilidad de construir consensos a través del diálogo entre diversos actores políticos. Sin embargo, su sociedad también ha vivido momentos de descontento ante las desigualdades, sobre todo en los últimos años, expresadas a través de multitudinarias manifestaciones en las calles, protagonizadas por jóvenes estudiantes en particular. Lo anterior refleja los cambios en las condiciones de la vida material y en materia cultural de los chilenos, así como un cambio generacional. El autor centra su atención a partir de octubre de 2019, momento en que todas estas tensiones estallaron en un movimiento social de grandes magnitudes para protestar por la crisis económica y mostrar su inconformidad por las fallas del sistema político en Chile. Asimismo, aborda el periodo del confinamiento provocado por la pandemia de COVID-19 y la propuesta de una nueva Constitución.

Pasando a la sección de *Reseñas*, compartimos con nuestros lectores la revisión de dos obras. La primera de ellas es elaborada por Rafael Moreno Valencia respecto al libro que escriben Ana Covarrubias Velasco, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, *Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*. La segunda es de la autoría de Ana Karen Muñoz Contle sobre *La política exterior del presidente Enrique Peña Nieto 2012-2018*, de Paulino Ernesto Arellanes Jiménez.

Como ya es tradición, cierra este número la *Cronología de la política exterior de México*, que recupera los eventos más destacados en dicho ámbito del periodo de septiembre a diciembre de 2021. Deseamos que 2022 sea favorable para todos nuestros lectores y que sigamos contando con la posibilidad de compartir reflexiones y materiales oportunos para la discusión en Relaciones Internacionales.

Alma Rosa Amador Iglesias
Editora de la *Revista de*
Relaciones Internacionales de la UNAM

Artículos

Ocaso del Imperio tricontinental otomano y la geopolítica en Oriente Medio tras la Gran Guerra

The sunset of the tricontinental Ottoman Empire and geopolitics in the Middle East after the Great War

Carlos Puente Martín*

Resumen

El artículo examina la caída del Imperio otomano desde principios del siglo xx, en especial su completa desintegración después de la Primera Guerra Mundial y la aparición de Mustafá Kemal Atatürk como primer presidente de la Turquía moderna. La participación del Imperio otomano en la Gran Guerra como aliado de las Potencias centrales fue el principio del fin del gran imperio y de la dinastía Osmán. Las derrotas en el campo de batalla se tradujeron en pactos secretos entre los países vencedores para repartirse el botín de las provincias otomanas. Se ha acudido a fuentes primarias, documentos o tratados y, cuando esto no ha sido posible, se han consultado opiniones de expertos en el Imperio otomano. Las conclusiones recogen las causas del colapso de éste y sus consecuencias que aún persisten en Oriente Medio. Los tratados son el hilo conductor del trabajo.

Palabras clave: Guerras balcánicas, Revolución de los Jóvenes Turcos, Mehmet VI, Tratado de Sèvres, Tratado de Lausana, relaciones internacionales..

Abstract

This article reviews the fall of the Ottoman Empire from the beginning of the 20th century, mainly its complete dissolution after the First World War and the appointment of Mustafa Kemal Atatürk as the first president of modern Turkey. The participation of the Ottoman Empire in the Great War as an ally of the Central Powers was the beginning of the end of the great empire and the Osman dynasty. Defeats on the battlefield were transformed in secret pacts between the victorious countries to share the spoils of the Ottoman provinces. Primary sources, documents or treaties have been used and, when this has not been possible, opinions of experts in the Ottoman Empire have been consulted. The conclusions include the causes of the collapse of the Ottoman Empire and its consequences that still persist in the Middle East. Treaties and armistices are, therefore, the tools of this work.

* Doctor en Ciencias Económicas *cum laude* por la Universidad Complutense de Madrid, institución por la que también es licenciado en Derecho. Licenciado en Derecho Europeo por la Universidad Libre de Bruselas y en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Correo electrónico: cpmartin28@gmail.com

Key words: Balkan wars, Young Turks Revolution, Mehmet VI, Treaty of Sèvres, Treaty of Lausanne, international relations.

Introducción

El siglo xx inició con la desaparición de uno de los imperios europeos más antiguos, el español, que entregó sus últimos restos en América, Asia y Oceanía a Estados Unidos y a Alemania. Reino Unido permanecía siendo el mayor imperio colonial y Francia, Países Bajos y Portugal parecían ser irrelevantes en el contexto mundial a mediados del siglo xix. En Europa coexistían tres imperios terrestres tradicionales: el austro-húngaro, el ruso y el otomano; estos dos últimos se habían enfrentado reiteradamente por la búsqueda de la salida a un mar cálido del primero, con resultados adversos para el segundo. El cuarto imperio terrestre, emergente desde el último tercio del siglo xix, desde 1871, era el Segundo *Reich* alemán.

La política expansionista de Alemania imperial levantó recelos en el Imperio británico, que no podía ignorar su debilidad ante el desarrollo colonial, marítimo y comercial del *Reich* en todos los océanos y continentes. Reino Unido buscó alianzas con otras potencias en el continente europeo que, tras varios intentos frustrados, finalmente se inclinó por Francia,¹ con la que firmó el 8 de abril de 1904 un acuerdo para resolver las disputas coloniales en África, América, Asia y Oceanía y que fue el embrión de la *Entente Cordiale*. Las primeras consecuencias importantes fueron el reconocimiento por parte de Francia del protectorado británico sobre Egipto² y la confirmación británica de la influencia del país galo en el sultanato de Marruecos, aunque los acuerdos entre ambas potencias incluían cláusulas secretas que afectarían a otros territorios europeos.

Los antecedentes de la confrontación y el posterior acuerdo franco-británico hay que buscarlos en las ambiciones de Francia, que pretendía levantar un imperio colonial semejante al que había construido Reino Unido, que impulsara la economía y el prestigio de la nación. En 1881 llevó a cabo la ocupación de Túnez, lo que provocó la oposición de Italia, que se creía con mejor derecho y que fue la causa de la aproximación de Roma al *Reich* alemán y al Imperio austro-húngaro en 1882, organizando así la Triple Alianza, situación agravada por la guerra comercial italo-francesa.

¹ El profesor Vicens Vives subraya que “El artífice de la nueva política inglesa fue el rey Eduardo VII (1901-1910). Francófilo por temperamento, favoreció la aproximación de los gobiernos de Francia e Inglaterra en el curso de varios viajes durante 1903”. Jaime Vicens Vives, *Historia general moderna*, tomo 2, Montaner y Simón, Barcelona, 1976, p. 481.

² Desde la construcción del Canal de Suez por el empresario francés Fernando de Lesseps en 1869, Francia mantenía intereses económicos en la región y el protectorado británico sobre Egipto provocaba tensiones con Reino Unido.

El acuerdo franco-británico de 1904 era en realidad la segunda *Entente Cordiale*,³ ya que existía el precedente del convenio de 1834 entre ambos países por el que se reconocía la independencia de Bélgica, que Louis-Philippe en Francia consideró como un éxito que aseguraba la frontera septentrional del país. La *Entente Cordiale* del siglo xx fue obra de Paul Cambon y de Léon Geoffroy, con la colaboración del ministro francés de Asuntos Exteriores, Théophile Delcassé, y comprendía varios acuerdos bilaterales y protocolos para resolver las disputas ultramarinas. Entre las cuestiones pendientes se encontraba, como objeto del segundo protocolo, el reconocimiento del protectorado de Reino Unido sobre Egipto y del “derecho de policía” de Francia sobre el sultanato de Marruecos, que irritó a la diplomacia alemana, ya que Alemania tenía muchos intereses comerciales en el país norteafricano.⁴ De esta forma se consolidaba en Egipto una situación de hecho en una antigua parte del Imperio otomano. El acuerdo franco-británico se transformó en una “Triple Entente” mediante los acuerdos firmados por Reino Unido y Rusia el 31 de agosto de 1907 y la alianza franco-rusa que había sido suscrita en 1892. Otros países, Estados Unidos, Japón y España⁵ se sumarían más tarde frente a la Alianza de las Potencias centrales, constituida por el Segundo *Reich* alemán, el Imperio austro-húngaro e Italia, a los que se asociaría el Imperio otomano.

Recordemos que en 1789 subió al trono de la Puerta el sultán Selim III, quien gobernó hasta 1807, año en que fue destronado por los jenizaros y, aunque el Pachá de Ruse intentó reponerle en el trono por la fuerza, murió asesinado. Durante la Guerra ruso-otomana de 1787-1792 los otomanos firmaron la Paz de Jasy y mantuvieron la alianza con Francia hasta la expedición de Napoleón a Egipto, provocando esta alianza franco-otomana el apoyo de los británicos a Rusia. Por

³ La denominación *Entente Cordiale* fue utilizada por primera vez en 1830 por Guizot después de la subida al trono de Francia de Luis Felipe de Orleans (1830-1848). La primera *Entente Cordiale* franco-británica fue consumada durante las visitas de la soberana británica Victoria a Francia en 1843 y 1845. La segunda *Entente Cordiale* tuvo lugar durante la Tercera República Francesa.

⁴ En 1905 el *káiser* Guillermo II llegó a Tánger proclamándose defensor del Islam. El 16 de enero de 1906 tuvo lugar la Conferencia de Algeciras, en la que el Imperio alemán obtuvo un gran éxito diplomático logrando que se reconociera la soberanía del sultán marroquí, Abdal-Aziz, el pago del préstamo que Alemania había concedido al sultán en 1904 y la integración de su territorio, aunque se estableció un protectorado compartido por Francia en el sur y España en el norte. A las sesiones de la conferencia, que se celebraron en el Ayuntamiento de la ciudad española de Algeciras, asistieron representantes de Alemania, Francia, España, Marruecos, Reino Unido, el Imperio austro-húngaro, Estados Unidos, Bélgica, Italia, Países Bajos, Rusia, Portugal y Suecia. El Imperio otomano era ignorado por completo. El Acta final fue firmada el 7 de abril de 1906 por los representantes de Alemania, España, Francia y Reino Unido.

⁵ La *Entente Cordiale* no era un tratado de alianza tradicional, pues su estructura estaba formada por cuatro partes: la Declaración sobre Egipto y Marruecos, la Declaración secreta adjunta a la primera, el Convenio relativo a Terranova y la Declaración relativa a Siam, Madagascar y Nuevas Hébridas. España se adhirió a ella por los artículos 1 y 2 del Acuerdo de 1904 y el artículo 1 del Acuerdo de 1912.

lo tanto, a finales del siglo XVIII se produjo una primera agresión al Imperio otomano en el norte de África, que venía debilitándose en Europa desde las guerras ruso-otomanas de 1768-1774 y 1787-1792 durante el reinado de Catalina II, que buscaba una salida al mar Mediterráneo. Probablemente el Tratado de Jasy fue el más importante del siglo XVIII que inició el declive del Imperio otomano, ya que en su artículo 2 confirmaba y ratificaba el tratado del 10 de julio de 1774, el convenio del 10 de marzo de 1779, el tratado de comercio del 10 de junio de 1783 y el acta firmada el 28 de diciembre de 1783 relativa a la incorporación a Rusia de Crimea y la isla de Taman. Por el artículo 3 se aclaraba que el río Dniester sería el límite entre ambos imperios.⁶ Uno de los firmantes en nombre del Imperio ruso fue el militar y almirante español José de Ribas.

A principios del siglo XX el Imperio otomano estaba gobernado por el 34º sultán Abdul Hamid II,⁷ quien ascendió al trono en 1876 tras la guerra con Serbia y que fue derrocado en 1909 por la sublevación de los militares Jóvenes Turcos, siendo sustituido por su hermano Mehmed V. Tras la Guerra ruso-otomana de 1877-1878, el 3 de marzo de 1878 Rusia impuso a Estambul el Tratado de San Stefano⁸ con unas condiciones durísimas, reconociendo la independencia de Bulgaria, Serbia, Montenegro y Rumania y la autonomía de Bosnia y Herzegovina. Francia y Reino Unido se opusieron, pero el documento contó con el beneplácito de las potencias europeas occidentales tras el Congreso de Berlín de 1878, rectificando las condiciones del Tratado de San Stefano por el Tratado de Berlín del 13 de julio de dicho año. Rusia obtuvo la Besarabia, Batum, Kars, Ardan y Bayazid. Posteriormente, el Imperio otomano cedió la isla de Chipre a Reino Unido y

⁶ El texto del artículo 3 dice expresamente que “en vertu de l’art. 2 des préliminaires, qui établit que le Dniester sera pour toujours la limite que sépare les deux Empires, les deux hautes Parties contractantes sont respectivement convenues par le présent qu’à l’avenir le Dniester servira pour toujours de bornes aux deux Empires, de manière que le territoire situé sur la rive droite de ce fleuve sera rendu à S.P. et restera à jamais et incontestablement sous sa domination, comme au contraire tout le territoire situé sur la rive gauche du même fleuve restera à jamais et incontestablement sous la domination russe”. *Traité de paix avec la Russie signé à Yassi le 9 janvier 1792 et ratifié le 25 du même mois. Gabriel Efendi Noradounghian, Recueil d’actes internationaux de l’Empire Ottoman, 4 vols., Librairie Cotillon, F. Pichon, Paris, 1902, pp. 17 y 18.*

⁷ Abdul Hamid II (1842-1918), aunque viajó a varios países occidentales, fue un sultán autócrata del Imperio otomano y estuvo en el trono desde 1876, tras el derrocamiento de su hermano Murad V con el apoyo de los Jóvenes Turcos al mando del Gran Visir Midhat Pasha, hasta que fue depuesto por los militares en 1909. Midhat Pasha fue un político con tendencias occidentales que impuso a Abdul Hamid la promulgación de una constitución de corte democrático y el establecimiento de un parlamento y un senado que posteriormente disolvió. Fue un hábil estratega que utilizó a las potencias europeas para mantener el *statu quo* en el Imperio.

⁸ El Tratado de San Stefano, población cercana a Estambul, fue firmado el 3 de marzo de 1878 tras la derrota turca en la guerra de 1877-1878. Fue firmado en nombre del Imperio ruso por el conde Nikolai Ignatiev y Alexander Nelidov, y por parte turca por Safvet Pachá, ministro de Asuntos Ex-

reconoció el protectorado francés en Túnez en 1881. El sultán Abdul Hamid sufrió una sublevación militar al mando del pachá egipcio Ahmed Urabi, quien tuvo que ser apoyado por tropas británicas que controlaron Egipto y Sudán, aunque permanecieron como provincias del Imperio otomano hasta 1914.

En el norte de África, como subraya el profesor Vicens Vives:

Después del fracaso de la expedición a Abisinia y de la dimisión del ministro Crispi (1896), el gobierno italiano buscó un territorio colonial en el Mediterráneo, poniéndose de acuerdo con Francia, puesto que respecto de Inglaterra el tratado de 1887 ya le garantizaba sus ambiciones sobre Libia. Francia e Italia concluyeron sendos tratados de navegación y comercio. La política de colaboración fue luego impulsada por el nuevo rey italiano Víctor Manuel III (1900-1945). En este año un tratado secreto reconoció las aspiraciones de Italia sobre Trípoli y Cirenaica y las de Francia sobre Marruecos.⁹

Siendo primer ministro de Italia Giovanni Giolitti, entre 1911 y 1912 se libró la guerra entre Italia y el Imperio otomano cuando las fuerzas armadas italianas¹⁰ atacaron las provincias otomanas de Tripolitania y Cirenaica en el norte de África y ocuparon las islas del Dodecaneso en el mar Egeo, que fueron devueltas a los turcos al final de la contienda por el Tratado de Ouchy del 15 de octubre de 1912,¹¹ que se mantuvo en secreto y que obligaba al Imperio otomano a retirarse de sus provincias y a los italianos a retirarse del archipiélago del Dodecaneso. Después Italia estableció la colonia de Libia¹² unificando las antiguas provincias otomanas,

teriores, y Saadullah Bey, embajador turco en Berlín. Se reconocía la existencia de Bulgaria sometida formalmente al sultán, con un gran territorio entre el mar Egeo y el mar Negro, que incluía gran parte de Macedonia. Por esa razón, el 3 de marzo es el día de la fiesta nacional de Bulgaria. Reino Unido y el Imperio austro-húngaro se opusieron al tratado, que también encontró la oposición de Grecia y Serbia. El Congreso de Berlín de 1878 modificó las condiciones del Tratado de San Stefano de forma desfavorable para Bulgaria, que se convirtió en un principado vasallo del Imperio otomano y perdió Macedonia y otros territorios.

⁹ Jaime Vicens Vives, *op. cit.*, p. 482.

¹⁰ En esta guerra se utilizaron por primera vez la aviación militar y otras tecnologías. También participaron personajes que pasarían a la posteridad en sus respectivos países: Pietro Badoglio, que fue primer ministro en Italia, y Mustafá Kemal Atatürk que modernizó Turquía y fue su primer presidente al declararse la república.

¹¹ El Tratado de Ouchy, del 15 de octubre de 1912, es conocido como primer Tratado de Lausana y, conforme al artículo 2, el Imperio otomano retiró su presencia militar y civil del norte de África. El segundo Tratado de Lausana se firmó el 18 de octubre.

¹² Libia ya había sido invadida por las tropas españolas en el siglo xvi con Pedro Navarro al servicio del rey Fernando el Católico, ocupando Trípoli en 1510. Posteriormente, Carlos I de España cedió la ciudad a los Caballeros de San Juan de la Orden de Malta. Los otomanos recuperaron Trípoli en agosto de 1551 y fue el origen de la Tripolitania, que abarcaba desde Túnez hasta Egipto.

aunque en 1914 las tropas italianas tuvieron que refugiarse en Túnez por las revueltas locales. Italia no logró la pacificación de Libia hasta 1932. Por otra parte, aunque la ocupación italiana del archipiélago del Dodecaneso tenía un carácter provisional Turquía renunció definitivamente a éste, conforme al artículo 15 del Tratado de Lausana de 1923.

El Imperio otomano sufría continuas revueltas en las provincias más alejadas de Mesopotamia, Yemen y Armenia, que soportó duras represiones tras la sublevación contra los turcos en 1896. El sultán Abdul Hamid promovió la incorporación de los progresos de la ciencia, la tecnología y la industrialización occidental, con modernas instalaciones y la construcción de líneas de ferrocarril pero, aunque gozaba de una organizada administración pública, el Imperio se hallaba en un caos financiero. El *kaíser* alemán Guillermo II¹³ pensó en el Imperio otomano como un fiable aliado para los proyectos expansionistas del *Reich* y envió a Estambul a expertos militares, al mando del general Colmar von der Goltz,¹⁴ para reorganizar y modernizar el ejército otomano.

De igual forma, funcionarios del Imperio alemán se trasladaron a Turquía para organizar la hacienda del Imperio turco, obteniendo la autorización para la construcción de líneas de ferrocarril por parte de empresas alemanas, entre ellas la línea Berlín-Bagdad, que no pudo terminarse antes del final de la Gran Guerra, tema sobre el que aún no se ha investigado lo suficiente.¹⁵ Algunos expertos afirman que el ferrocarril Berlín-Bagdad fue una de las causas del comienzo de la Primera Guerra Mundial y la participación de Reino Unido por constituir una amenaza al Imperio británico y a sus intereses comerciales. El ferrocarril se había convertido en un auxiliar eficaz para el comercio y para la expansión imperialista de las grandes potencias. Así lo subraya Arthur P. Maloney en el documento titulado *The Berlin-Baghdad Railway as a Cause of World War I* del Center for Naval Analyses.¹⁶

¹³ Guillermo II fue invitado a visitar la capital del Imperio otomano en 1889 y 1898.

¹⁴ El barón Wilhelm Leopold Colmar von der Goltz (1843-1916) era un general y estratega militar que fue profesor de la Academia militar. Participó en las guerras austro-prusiana de 1866 y franco-prusiana de 1870. En 1883 entró como asesor militar en el ejército del Imperio otomano, en el que permaneció durante 12 años reorganizándolo. Durante la Primera Guerra Mundial fue gobernador de Bélgica y desde diciembre de 1914 dirigió el ejército turco en el frente de Mesopotamia, muriendo de tifus en Bagdad. Desarrolló la teoría de “la nación en armas”, proponiendo simultáneamente el desarrollo social y militar de la nación.

¹⁵ El ferrocarril de Estambul a Bagdad se inició en 1888 con el acuerdo entre Alfred von Kaulla, director de la Wüttembergische Vereinbank, y Georg von Siemens, director del Deutsche Bank, quienes fundaron la empresa Ferrocarril de Anatolia (ARC) y obtuvieron la concesión del gobierno turco para la construcción de la línea Haydarpasa-Izmir-Ankara.

¹⁶ Dice Maloney: “Shortly after the Franco-Prussian War of 1870, the European Powers, Japan, and the United States entered upon an era of unprecedented industrial and commercial expansion. One feature of this expansion was the rapid development of rail transportation to unite widely separated

En 1906 existía una gran crispación entre las cancillerías del Imperio austro-húngaro, a cuyo frente se encontraba el conde Lexa von Aehrenthal,¹⁷ y del Imperio ruso, dirigido por el conde Alexander Izvolski,¹⁸ quien pretendía asegurar la salida de Rusia al mar Mediterráneo por el estrecho de los Dardanelos, controlado por el Imperio otomano. En 1909 el partido Jóvenes Turcos, movimiento laico con gran influencia en el ejército otomano, depuso al sultán Abdul Hamid con un programa modernizador de corte occidental para el Imperio. La consecuencia fue la anexión de Bosnia y Herzegovina por el ejército del Imperio austro-húngaro, que ya había ocupado con la aprobación de las potencias occidentales reunidas en el Congreso de Berlín de 1878, aunque la anexión era contraria a lo acordado. La anexión de Bosnia y Herzegovina, que también era deseada por Serbia, contaba con el beneplácito de Rusia a cambio del reconocimiento de navegación a la flota rusa por los estrechos turcos.¹⁹ Turquía no se opuso a la nueva situación porque a cambio recibió una indemnización.

En octubre de 1909 Italia firmó un acuerdo con Rusia que confirmaba su reivindicación sobre Libia y se reafirmaba el principio de las nacionalidades en los

and, frequently, sparsely settled areas. A second aspect was the aggressive scramble for colonies, protectorates, naval bases and spheres of influence. It was discovered that railroads, in addition to opening markets and securing sources of supply, served to politically unify new territories and vastly simplified the problem of military defense and control of the region. Equally important, the railroads became the dominant business interest in the new mines and industries on either side of the railway, in the towns along the right of way, and in the farming areas for miles around the railroad. This was true both of railways in 'colonial areas' and in home areas: for example, the major railways of Germany, Russia, and the United States". Arthur P. Maloney, *The Berlin-Baghdad Railway as a Cause of World War I*, Center for Naval Analyses, prepared at New York University, 1959, Professional Paper 401, enero 1984, p. 1.

¹⁷ El conde Alois Lexa von Aehrenthal (1854-1912) fue un diplomático y ministro de Asuntos Exteriores que proclamó la anexión de Bosnia y Herzegovina en 1908 y provocó la que se conoció como "crisis de Bosnia".

¹⁸ El conde Alexander Petrovich Izvolski (1856-1919) fue un diplomático ruso y uno de los principales responsables de la alianza anglo-rusa. Siendo embajador del Imperio ruso en París le sorprendió la Gran Guerra y, tras el triunfo de la Revolución bolchevique, renunció a su cargo de embajador y promovió la intervención occidental en la guerra civil en Rusia.

¹⁹ El profesor Vicens Vives cuestiona el contenido del acuerdo ruso-austriaco cuando relata estos acontecimientos de la siguiente forma: "Aehrenthal quería anexionar la Bosnia-Herzegovina y reducir el foco de resistencia en Servia, transformado en centro de irradiación del irredentismo eslavo desde el advenimiento de la dinastía de los Karageorgevich en 1903. Una entrevista con Izvolski en Buchlau, todavía no interpretada correctamente (16 de septiembre), parece que concluyó en concesiones mutuas, dando Rusia al Imperio austriaco su conformidad para la anexión de Bosnia-Herzegovina y recibiendo en cambio su apoyo para la apertura de los Estrechos. No se fijó fecha, ni se estipuló acuerdo alguno. Izvolski pretendió que se trataba de una conversación 'académica', pero Aehrenthal, pasando a los hechos, ordenó la ocupación de aquellas dos provincias el 5 de octubre de 1908. Consecuencia inmediata de los sucesos fue la proclamación de la independencia búlgara y la anexión de Creta a Grecia". Jaime Vicens Vives, *op. cit.*, p. 485.

Balcanes y la libertad de navegación a través de los Dardanelos. En 1911 el gobierno italiano creía que el reconocimiento internacional de su política colonial en Libia estaba asegurado y solicitó a Estambul que abandonara la provincia del Imperio otomano del norte de África, petición que no fue atendida, desencadenándose la Guerra ítalo-turca, que estalló en septiembre de 1911 con un resultado muy adverso para Turquía, que debió ceder a Italia la provincia de Libia,²⁰ las islas del Dodecaneso, incluida Rodas, y algunas zonas situadas en el mar Rojo tras la firma de la Paz de Lausana en 1912.

La guerra en los Balcanes fue la primera consecuencia de la iniciativa bélica italiana y Bulgaria y Serbia concluyeron una alianza, patrocinada por Rusia, para combatir al Imperio otomano el 13 de marzo de 1912, a la que se sumó Grecia al firmar un acuerdo con Bulgaria el 29 de mayo y con Montenegro en septiembre. Esta alianza contra el Imperio otomano dio lugar a la Liga Balcánica.²¹ El Imperio otomano prácticamente se desintegró en el norte de África y en Europa sudoriental, con la autonomía de Creta en 1898, tras la sublevación de 1896, con la ayuda de Reino Unido, Rusia y Francia, que finalmente fue anexionada por Grecia en 1908, y la independencia de Bulgaria el mismo año. La Primera guerra balcánica terminó con la derrota otomana, firmándose el Tratado de Londres el 10 de junio de 1913, tras varias dilaciones en las negociaciones por la oposición de los Jóvenes Turcos, que presionaron al gobierno de Estambul para no perder Adrianópolis.²² De todas formas, el Imperio otomano tuvo que renunciar a todos los territorios europeos, con la excepción de Constantinopla y la región que rodea la capital. Las desavenencias entre los vencedores dieron lugar a la Segunda guerra balcánica.

La diplomacia europea se vio impotente para resolver un problema que amenazaba a todo el continente, como se confirmaría después con el estallido de la Gran Guerra al ser una de sus múltiples causas. En Europa, los otomanos perdieron casi todos los territorios tras las guerras balcánicas de 1912 y 1913,

²⁰ Italia invadió las provincias otomanas de Tripolitania en septiembre de 1911 y comenzó una campaña de pacificación que duró hasta 1921. En 1934 Italia había logrado un gran éxito en la colonización de las dos provincias de Tripolitania y Cirenaica, fundando varias ciudades en la costa, en especial durante el periodo del gobernador Italo Balbo. Los progresos introducidos por los italianos fueron modélicos, pero el dominio italiano sólo duró hasta la Segunda Guerra Mundial, siendo escenario de las batallas entre Rommel y Montgomery.

²¹ Bulgaria, Grecia, Montenegro y Serbia se aliaron en la Liga Balcánica con objeto de expulsar de los Balcanes al Imperio otomano y repartirse su territorio.

²² Adrianópolis es la actual Edirne, situada en la provincia turca del mismo nombre, en los límites entre Grecia y Bulgaria. Durante la Primera guerra balcánica, de octubre 1912 a mayo de 1913, fue conquistada por la Liga Balcánica, pero fue reconquistada por los otomanos durante la Segunda guerra balcánica de junio-julio 1913. Tras ser cedida a Grecia por el Tratado de Sèvres, fue recuperada por Turquía a través del Tratado de Lausana, del 24 de julio de 1923, después de la guerra greco-turca de 1919-1922.

conservando solamente la región entre Edurne y Estambul. Albania proclamó la independencia del Imperio otomano en noviembre de 1912, con la ayuda de Italia, por razones geopolíticas, y la capital turca, Constantinopla, estuvo a punto de ser cercada por los ejércitos de los Estados balcánicos, Serbia, Montenegro, Bulgaria y Grecia. La consumación del fin del Imperio otomano en Europa se certificó en los contactos previos a la Conferencia de Londres, renunciando a las islas del mar Egeo, Creta y Albania, Macedonia y Adrianópolis, que había sido conquistada a los turcos por Bulgaria el 24 de marzo de 1913 y recuperada por los otomanos después, aprovechando las disensiones entre Serbia, Bulgaria y Rumania, haciéndose visibles las presiones diplomáticas del Imperio austro-húngaro y Rusia. Finalmente, por el Tratado de Bucarest, firmado el 10 de agosto de 1913, Grecia se anexionó Creta, las islas del mar Egeo, Tesalia, Salónica, parte de Macedonia y otros territorios, mientras que Serbia se quedaba con la Macedonia central y Rumania con el sur de Dobrudja, y Bulgaria quedaba reducida a un limitado territorio, muy lejano del sueño de la Gran Bulgaria.

Este era el panorama del Imperio otomano con Mehmet V o Mohammed V²³ como sultán que gobernó el Imperio otomano desde 1909 hasta su muerte el 3 de julio de 1918, por lo que no pudo ver el desastre final del Imperio tras la derrota de los imperios centrales en la Gran Guerra. La Triple Alianza y la Triple Entente habían recuperado un protagonismo que hacía presagiar una gran confrontación bélica en el continente europeo sin que las iniciativas diplomáticas pudieran pacificar los ánimos en París, Londres, San Petersburgo y Berlín. El Imperio otomano ya había dejado de ser una piedra angular en el equilibrio geopolítico del Mediterráneo oriental. Europa estaba dividida en dos bloques antagónicos y, por primera vez en la historia europea, la opinión pública, los medios de comunicación, los grupos sindicales y las ideologías se ocuparían del drama de una eventual guerra de consecuencias nefastas para los grandes imperios europeos terrestres.

Desde el siglo XIX las potencias occidentales intentaron establecer intereses y zonas de influencia en el Imperio otomano mediante la diplomacia y la connivencia con los altos funcionarios otomanos. Las inversiones se destinaban a empresas y sectores estratégicos; así, en 1890, con ayuda de la banca y las empresas alemanas, se había construido el ferrocarril de Anatolia²⁴ y en 1903 comenzaron a construir el ferrocarril de Bagdad o *Bagdadbahn* que pretendía unir Berlín con Bagdad para

²³ Mehmet V o Mehmet V Resat (1844-1918) fue el 35º sultán del Imperio otomano pero carecía de poder real, que estaba depositado en los políticos Ismail Enver, Talat Pashá y Cemal Pashá. Se suponía que era el Califa y, tras el inicio de la Gran Guerra al lado de las Potencias centrales, proclamó la *yihad* (guerra santa) contra el Imperio británico en 1914.

²⁴ El ferrocarril de Anatolia o *Anatolische Eisenbahn* conectaba Estambul, Ankara y Kenya. El Imperio otomano deseaba controlar la península Arábiga y el ferrocarril constituía una gran arma estratégica.

acceder al puerto de Basora, en el golfo Pérsico, evitando el canal de Suez, pero el ferrocarril no pudo ser concluido. Francia financió y construyó vías de comunicación, puertos y el ferrocarril Smirna-Cassaba y la línea Beirut-Damasco-Hamas en Siria, mientras que los británicos controlaban el transporte por los ríos Tigris y Éufrates. Los intereses occidentales controlaban las compañías otomanas de agua, gas, telefonía,²⁵ etc.

En las elecciones de abril de 1912 el movimiento de los Jóvenes Turcos, que formaba el Comité de Unión y Progreso dirigido por Enver Pachá,²⁶ obtuvo una gran victoria electoral, aunque su popularidad se vio afectada por la derrota del Imperio otomano frente a Italia con la pérdida de Libia y el archipiélago del Dodecaneso,²⁷ incluida la isla de Rodas. Tras estos acontecimientos se organizó la Unión Liberal, que era un gobierno de coalición. El 23 de enero de 1913 el Comité organizó un golpe de Estado contra la Unión Liberal, sustituyéndola por un triunvirato conocido por “los tres pachás”:²⁸ Ismail Enver, Ahmet Djemal y Mehmet Talat, aunque la cabeza dirigente era Ismail Enver como ministro de la Guerra y jefe del Estado Mayor del ejército, pero que actuaba como dictador.

Tras la muerte de Mehmet v ocupó el trono Mehmet vi,²⁹ quien fue el último sultán del Imperio otomano, cuyo gobierno estuvo influido por los Jóvenes Turcos y finalizó en 1922. Sus representantes tuvieron que aceptar las condiciones del

²⁵ Francia controlaba la compañía de agua de Estambul, la empresa de gas de Beirut, etc., y Reino Unido controlaba la compañía telefónica de Estambul.

²⁶ Ismail Enver (1881-1922) llamado Enver Pachá, o Enver Bey por los europeos, fue un militar otomano y líder del movimiento Jóvenes Turcos. Estudió en Alemania donde aprendió la organización militar germana. Con 32 años, en 1913, alcanzó el grado de pachá y fue un firme partidario del “panturquismo” en la región. Dirigió el movimiento Jóvenes Turcos y fue acusado de ser responsable del genocidio armenio tras la derrota de Sarikamis contra Rusia en 1915. Huyó a Alemania y después colaboró con los bolcheviques durante la guerra civil rusa, aunque traicionó a los comunistas en su objetivo de formar una gran nación turca en Asia central.

²⁷ El archipiélago del Dodecaneso está situado en el mar Egeo frente a Asia Menor. Durante la Guerra ítalo-turca fue ocupado por Italia a partir de abril de 1912. Por la Paz de Lausana, de 1912, se reconoció a Italia su ocupación temporal, que los italianos denominaban Colonia del Dodecaneso, donde fueron nombrados varios gobernadores fascistas, el ministro de Educación Cesare Maria de Vecchi, el mariscal Ettore Bastico y el almirante Iñigo Campioni. Al principio de la Segunda Guerra Mundial fue una base naval italiana y en 1943 fue ocupada por los alemanes. Por el Tratado de Paz de París de 10 de febrero de 1947 fue cedido a Grecia.

²⁸ Pachá o Bajá o Pasha era un título utilizado en el Imperio otomano y va unido a un alto grado del ejército, aunque también a un cargo de la administración territorial. Su equivalencia sería general, almirante o gobernador. Bajá se suele utilizar en el contexto magrebí y pachá en medios otomanos. El título de pachá lo otorgaba el sultán otomano o por el jedive o virrey en Egipto.

²⁹ Mehmet vi, cuyo nombre originario era Mehmet Vahideddin (1861-1926), hermano de Mehmet v Resad, comenzó su sultanato en 1918 debido a que su sobrino, el heredero del trono Yusuf Izzetín, enfermo de paranoia, se había suicidado en 1916. Tras la desaparición de la monarquía otomana, solicitó la protección de Reino Unido y se exilió en San Remo, donde murió.

Tratado de Sèvres, firmado el 10 de agosto de 1920, reduciéndose sensiblemente el territorio del imperio que había heredado. La firma del tratado encontró la oposición de los Jóvenes Turcos y en abril de 1920 se formó un nuevo gobierno, la Gran Asamblea Nacional Turca, bajo la autoridad de Mustafá Kemal. Tras la promulgación de una nueva constitución el 23 de abril de 1920, la monarquía desapareció el 1º de noviembre de 1922 por las presiones nacionalistas. Aunque durante su sultanato Turquía obtuvo la victoria en la batalla de la península de Galípoli contra un ejército de británicos, australianos y neozelandeses, el Imperio otomano perdió Mesopotamia y Siria en la batalla de Kut-el-Amara. El ejército británico y el de sus colonias conquistaron Bagdad y Jerusalén y llegaron a Constantinopla en noviembre de 1918. Los restos del Imperio otomano fueron repartidos en forma de mandatos en la Conferencia de San Remo de 1920, entre Reino Unido sobre Mesopotamia y Palestina, y Francia sobre Siria y Líbano, que fueron reconocidos por el Tratado de Sèvres. La Conferencia de San Remo oculta importantes acuerdos relativos a Armenia y al reparto de las provincias de Oriente Medio del Imperio otomano; especialmente importante resulta la consideración sobre la petición de los judíos para poder establecerse en Palestina, como consta en el apéndice del Acta de la Conferencia.³⁰

El Segundo Reich alemán y el Imperio otomano habían firmado un tratado secreto el 2 de agosto de 1914, al que recurrió Alemania para que Turquía tomara parte en la guerra como su aliado³¹ tras las derrotas alemanas en el frente occidental. La entrada en la guerra al lado de Alemania, con quien había firmado el tratado sólo tres meses antes, estuvo apoyada por una minoría dirigida por Enver Pachá. Tras el golpe de Estado de 1913, el gobierno turco fue dirigido por un triunvirato de pachás laicos y éstos decidieron aceptar la petición alemana. Turquía aprovechó

³⁰ En el apéndice del Acta de la Conferencia se puede leer: “as regards Palestine, His Britannic Majesty’s Government had, two years previously, promulgated a formal declaration which had been accepted by the Allied Powers, that Palestine was in future to be the National Home of the Jews throughout the world. His information was to the effect that the Jews themselves attached a passionate importance to the terms of this declaration, and that they would not only be disappointed, but deeply incensed if the pledge given in Mr. Balfour’s declaration were not renewed in the terms of the treaty. The Supreme Council had now to consider what should be the exact form that the repetition of this pledge should take lie thought that the only safe plan was to repeat the pledge in the precise form in which it had been originally given. The British Foreign Office had been pressed very closely by the Zionists in order to have the terms of that pledge expanded and improved. He himself as head of the British Foreign Office, had absolutely refused to go beyond the original declaration, and had said that the fairest thing was to adhere strictly to the original terms. Beyond this the British Government were not prepared to go. He sincerely hoped that the French delegation”. Appendix XIV. Minutes of Palestine Meeting of the Supreme Council of the Allied Powers held in San Remo at the Villa Devachan, April 24th, 1920, minutes prepared by the British Secretary, pp. 917-918.

³¹ En 1898 el emperador Guillermo II se había declarado protector de los musulmanes y, en un viaje a Damasco que efectuó ese año, manifestó que “el emperador de los alemanes es su amigo eterno”.

la ocasión para sustituir el antiguo tratado por otro más ventajoso que fue firmado en enero de 1915.

El gobierno de Enver Pachá estrechó las relaciones con Alemania, de quien recibió la ayuda para modernizar el ejército otomano tras la visita del general Otto Liman von Sanders. El inicio de la participación del Imperio otomano en la Gran Guerra tuvo lugar con una operación conjunta de la flota alemana y de dos buques de la marina otomana: los cruceros SMS Goeben y SMS Breslau. La flota germano-otomana atacó los puertos rusos de Odesa, Sebastopol y Novorosik, además de otras acciones navales contra pequeños navíos rusos que provocaron el enfrentamiento entre ambos países. El 29 de octubre el Imperio otomano entró en guerra con los Aliados y el 2 de noviembre el Imperio ruso declaró la guerra a Turquía. El sultán, en su calidad de califa, declaró la *jihad* o guerra santa contra la Entente.³² La propaganda desempeñó un papel importante y con efectivos alemanes y austro-húngaros los otomanos atacaron a los británicos en Egipto, resultando un gran fracaso. También intentaron desestabilizar a la joya de la Corona, India, enviando un cuerpo expedicionario a Persia, y provocar la adhesión de los musulmanes de Albania.

Las fuerzas de los Aliados occidentales se aproximaban a la capital del Imperio otomano, protegida por las fuerzas armadas de Bulgaria, aliada de las Potencias centrales, frente a las de la Entente que se encontraban ya en la región de Salónica. Sin embargo, el 26 de septiembre de 1918, el gobierno búlgaro solicitó a los Aliados el armisticio, que fue firmado el 2 de octubre en Tesalónica, justamente un día después de que los ejércitos otomanos y alemanes sufrieran la pérdida de Damasco frente a los efectivos británicos y sus aliados del Imperio británico. Ambos acontecimientos fueron un duro golpe para el Imperio otomano y presagiaban un final desastroso al encontrarse aisladas las fuerzas armadas otomanas y germanas de sus bases de suministros. Según se desprende de la llamada “correspondencia Hussein-McMahon”,³³ en 1915 los británicos consiguieron que los ejércitos árabes hachemitas combatieran a su lado contra los otomanos. El 8 de octubre el gobierno presentó su dimisión y el 14 del mismo mes se formó uno nuevo encabezado por

³² El tratado de agosto de 1914 incluía la declaración del califa de la guerra santa contra los enemigos, lo que hizo el 14 de noviembre de aquel año.

³³ La conocida “Correspondencia Husayn-McMahon” se refiere al conjunto de 10 cartas intercambiadas entre el 14 de julio de 1915 y el 30 de enero de 1916 por Henry McMahon, alto comisario británico en El Cairo, y el jefe de La Meca, Husayn ibn Ali. El objeto era la preparación de la rebelión árabe contra los otomanos y a cambio obtendrían el reconocimiento de un Estado árabe independiente, tal como le propuso Lord Horatio Herbert Kitchener, secretario de Estado para la Guerra del gobierno británico del primer ministro Asquith.

Izzet Bajá,³⁴ quien habiendo sido nombrado gran visir del Imperio³⁵ no tuvo más remedio que solicitar el armisticio.

Los armisticios previos al Tratado de Sévres

El Acuerdo búlgaro-otomano y el armisticio de Salónica

El 19 de agosto de 1914 fue firmada en Sofía una alianza defensiva entre el Imperio otomano y el Reino de Bulgaria. La alianza búlgaro-otomana arrastró al reino balcánico a participar en la Gran Guerra del lado de las Potencias centrales. Los firmantes de la alianza por parte turca fueron Talaat Pasha, ministro del Interior, y Halil Bey, presidente de la Cámara de Diputados, y por parte de Bulgaria firmó el primer ministro Vasil Radoslavov. Era un tratado de defensa mutua contra cualquier país que agrediera a alguna de las partes y que constaba de siete artículos, pero era secreto. El acuerdo imponía la consulta previa a la otra parte antes de emprender acciones bélicas en los Balcanes y, por el artículo IV, autorizaba el paso de las tropas otomanas por territorio búlgaro en caso de conflicto, refiriéndose a la neutralidad de Rumania en el artículo V.

Tras los reveses en el campo de batalla, Bulgaria solicitó el armisticio con los Aliados, firmando el Armisticio de Salónica el 29 de septiembre de 1918, que obligó a poner fin a las hostilidades tras la petición búlgara del 24 de septiembre. El armisticio supuso el fin de la guerra para Bulgaria que tuvo que aceptar el desarme de sus fuerzas armadas frente a los Aliados y la evacuación de los territorios ocupados en Grecia y Serbia. Aunque el país no fue ocupado por los Aliados, sus tropas podían atravesar el territorio búlgaro y obligaban a Bulgaria a expulsar a las milicias germanas y austro-húngaras de su territorio. El armisticio fue firmado por Louis Franchet d'Esperey, el general francés comandante de las fuerzas aliadas en los Balcanes, y por el gobierno de Bulgaria firmaron el general Ivan Lukov, el diplomático Simeon Radey y el miembro del gobierno Andrei Liapchev. El Armisticio de Salónica estuvo en vigor hasta la firma del Tratado de paz de Neuilly-sur-Seine de 1919.

³⁴ Ahmet Izzet Bajá (1864-1937) llamado Ahmet Izzet Furgac, fue un militar otomano de origen albanés, nombrado mariscal tras dirigir las campañas militares en el Cáucaso. Fue nombrado gran visir del Imperio del 14 de octubre al 8 de noviembre de 1918 y desempeñó simultáneamente la cartera de Asuntos Exteriores. Como presidente del gobierno firmó el Armisticio de Mudros el 30 de octubre de 1918. Pasó gran parte de su corto periodo como presidente del gobierno afectado por la "gripe española" de 1918.

³⁵ El gran visir era el más importante cargo político en el Imperio otomano que el sultán nombraba entre sus visires. Sería equivalente al cargo de primer ministro en Occidente.

El Armisticio de Mudros

El nuevo gobierno otomano, presidido por Ahmet Izzet Bajá, contactó con los Aliados mediante el jefe militar Louis Franchet d'Espèry,³⁶ que se encontraba en el frente macedonio, y con el general británico Charles Townshead,³⁷ prisioneros de los otomanos desde 1916. Además, se utilizaron las vías diplomáticas a través de la embajada de Estados Unidos en Madrid y los representantes de los Aliados en Berna. Las negociaciones se iniciaron el 26 de octubre en la isla de Lemnos y el Armisticio de Mudros fue firmado el 30 de octubre de 1918, poniendo fin a la participación del Imperio otomano en la Gran Guerra. El jefe del gobierno, Izzet Pachá, fue destituido el 8 de noviembre y se le acusó de haber permitido la huida de Talat Pachá, Enver Pachá y Cemal Pachá, el triunvirato que había dirigido el gobierno y promovido la participación otomana en la guerra.³⁸ Los británicos firmaron el armisticio en nombre de los Aliados, por imposición de los otomanos, que estaban representados por el almirante Rauf Orsay, y entró en vigor el 31 de octubre.

Las condiciones del armisticio fueron muy vagas, ya que las posponían a la firma del tratado de paz, pero fundamentalmente imponía el cese de la guerra en Oriente Medio y en Tripolitania, donde las tropas otomanas debían rendirse a los Aliados. Los efectivos militares británicos ocuparon los puntos estratégicos en el Mediterráneo, los estrechos de los Dardanelos, el Bósforo y Batum y Bakú en el Cáucaso ruso. En los Balcanes la Tracia, la península de Galípoli y la costa del mar de Mármara fueron ocupadas por los Aliados. Se impuso al gobierno otomano la ruptura de relaciones con sus aliados alemanes y austro-húngaros y la salida de sus efectivos del territorio turco.

³⁶ Louis Félix Marie François Franchet d'Espèry (1856-1942) fue un militar francés que participó en las campañas del golfo de Tonkin y de la Guerra de los bóxers en China. Durante la Guerra ruso-japonesa de 1905 manifestó su apoyo a Rusia. Fue nombrado comandante de las tropas francesas durante la pacificación del protectorado de Marruecos. En junio de 1918 fue nombrado comandante jefe de las fuerzas aliadas en Salónica derrotando a los ejércitos germano-búlgaros. Sus efectivos combatieron contra el Ejército rojo de la República Soviética de Hungría y junto al Ejército blanco en la Guerra civil rusa. Fue nombrado mariscal de Francia en 1921. Fue presidente de la *Société de Géographie* en 1933 y miembro de la *Académie Française* en 1934.

³⁷ El general Sir Charles Vere Ferrers Townshend (1861-1924) fue un militar que dirigió las fuerzas armadas en la campaña de Mesopotamia, que constituyó la mayor derrota para los británicos y sus aliados. En el asedio de Kut-al-Amara fue hecho prisionero y liberado en 1918. Había desempeñado su carrera en India y África del Sur durante la Guerra de los bóers antes de participar en la campaña de Mesopotamia. Fue un personaje muy controvertido por su vida privada y su amistad con el jefe del gobierno Enver Pachá.

³⁸ En 1915 Reino Unido, Francia y Rusia acusaron al gobierno otomano de Enver Pachá del genocidio armenio y deseaban juzgar después de la guerra a los tres pachás, pero el general británico Townshend declaró en su favor.

El Tratado de Paz de Sèvres

Los países aliados de la Entente presentaron al gobierno otomano el texto del tratado el 10 de junio de 1920, que fue firmado el 10 de agosto por los Aliados, excepto Rusia y Estados Unidos, pero que no entró en vigor porque no fue ratificado por las partes. Las condiciones del Tratado de Sèvres fueron muy duras para el Imperio otomano, que quedaría reducido a la península de Anatolia y a un pequeño territorio europeo donde se encontraba la capital, Estambul, la antigua Constantinopla. El texto del tratado comienza con la designación de las partes, es decir por una parte los Aliados y los países asociados a la Entente y por otra Turquía. Las principales potencias aliadas eran evidentemente el Imperio británico, Francia, Italia y Japón a los que se añadían los países asociados, Armenia, Bélgica, Checoslovaquia, el Estado de Serbia, Croacia y Eslovenia, Grecia, Hedjaz, Polonia, Portugal y Rumania. El tratado alude en primer término al armisticio solicitado por el Imperio otomano el 30 de octubre de 1918 y relaciona todos los representantes plenipotenciarios de los Aliados, con diferenciación para los miembros del Imperio británico y, por la parte turca, los representantes eran el general y senador Haadi Pasha, el senador Riza Tevfik Bey y Rechad Haliss Bey, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Turquía en Berna.

El Tratado de Sèvres³⁹ consta de un preámbulo y 433 artículos repartidos en 13 partes que contemplan prácticamente todos los aspectos que debían ser regulados tras la derrota del Imperio otomano. La parte 1, que incluye los artículos 1 a 26, reproduce el Pacto de la Sociedad de Naciones, como sucedía con el resto de tratados firmados por los Aliados con cada una de las Potencias centrales y sus aliados. En los artículos 27 a 35 se establecen las fronteras de Turquía tras el fin de las hostilidades, siendo el contenido más importante de todo el tratado por sus consecuencias futuras en las antiguas provincias del Imperio otomano. Vamos a examinar las cláusulas más importantes sin perjuicio de su reiteración más adelante. El grupo más extenso de disposiciones está dedicado a las cláusulas políticas, del artículo 36 al 139, y reviste especial relieve el artículo relativo a la regulación de la navegación por los estrechos, declarando la libertad de navegación, prohibiendo

³⁹ El nombre oficial del tratado en francés es *Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et la Turquie* (disponible en <https://mjp.univ-perp.fr/traites/1920sevres.htm>). En inglés es *Treaty of Peace Between the Allied and Associated Powers and Turkey signed at Sèvres, August 10, 1920*.

expresamente su bloqueo,⁴⁰ y el artículo 62, que se refiere al reconocimiento de un Estado kurdo⁴¹ y en el artículo 88 se estipula el nacimiento de Armenia como Estado independiente.⁴² La parte IV del tratado, en los artículos 140 a 151, regula el *status* para la protección de las minorías. Del artículo 94 a 97 el tratado se refiere a los mandatos sobre Siria y Mesopotamia.

Las disposiciones del artículo 98 y siguientes afectan a Hedjaz, Egipto y Sudán y Chipre. La cláusula referida a Egipto, el artículo 101, hace referencia a la renuncia de Turquía de sus derechos y reconoce el protectorado acordado en diciembre de 1914.⁴³ En relación con Sudán, los fundamentos recogidos en el artículo 113 se remontan a 1899.⁴⁴ Finalmente, respecto a Chipre el tratado se refiere en el artículo 115 a su anexión por Reino Unido en 1914.⁴⁵ Respecto a Francia, el artículo 118 se refiere al protectorado sobre Marruecos, con efectos desde marzo de 1912, y el artículo 120 reconoce el protectorado de Francia sobre Túnez desde mayo de 1881.⁴⁶

Las partes V y VI contemplan las cláusulas militares y aéreas, respectivamente, imponiendo importantes limitaciones a las futuras fuerzas militares turcas. Es

⁴⁰ El texto del artículo es: “The navigation of the Straits, including the Dardanelles, the Sea of Marmora and the Bosphorus, shall in future be open, both in peace and war, to every vessel of commerce or of war and to military and commercial aircraft, without distinction of flag. These waters shall not be subject to blockade, nor shall any belligerent right be exercised nor any act of hostility be committed within them, unless in pursuance of a decision of the Council of the League of Nations”.

⁴¹ El texto del artículo referido al Kurdistan está redactado de forma vaga: “A Commission sitting at Constantinople and composed of three members appointed by the British, French and Italian Governments respectively shall draft within six months from the coming into force of the present Treaty a scheme of local autonomy for the predominantly Kurdish areas lying east of the Euphrates, south of the southern boundary of Armenia as it may be hereafter determined, and north of the frontier of Turkey with Syria and Mesopotamia, as defined in Article 27, II (2) and (3). If unanimity cannot be secured on any question, it will be referred by the members of the Commission to their respective Governments”.

⁴² El artículo 88 declara que “Turkey, in accordance with the action already taken by the Allied Powers, hereby recognises Armenia as a free and independent State”.

⁴³ Dice el artículo 101: “Turkey renounces all rights and title in or over Egypt. This renunciation shall take effect as from November 5, 1914. Turkey declares that in conformity with the action taken by the Allied Powers she recognises the Protectorate proclaimed over Egypt by Great Britain on December 18, 1914”.

⁴⁴ Esta cláusula se refiere a la administración de Sudán: “The High Contracting Parties declare and place on record that they have taken note of the Convention between the British Government and the Egyptian Government defining the status and regulating the administration of the Soudan, signed on January 19, 1899, as amended by the supplementary Convention relating to the town of Suakin signed on July 10, 1899”.

⁴⁵ El artículo 115 recuerda la anexión de Chipre por Reino Unido: “The High Contracting Parties recognise the annexation of Cyprus proclaimed by the British Government on November 5, 1914”.

⁴⁶ El artículo 118, referido al protectorado de Francia en Marruecos dice: “Turkey recognises the French Protectorate in Morocco, and accepts all the consequences thereof. This recognition shall take effect as from March 30, 1912”. Y el artículo 120 reconoce el protectorado francés en Túnez: “Turkey recognises the French Protectorate over Tunis and accepts all the consequences thereof. This recognition shall take effect as from May 12, 1881”.

importante la parte VII, dedicada a las sanciones, ya que por primera vez en la historia se utiliza el argumento de crímenes contra la humanidad para referirse al conocido “genocidio armenio” y la constitución de un tribunal internacional para juzgarlos en el artículo 230. Además existen dos importantes partes, la VIII y la IX, que están dedicadas a las cláusulas financieras y económicas donde se tiene en consideración la situación de quiebra en que quedó el Imperio otomano. El resto de las partes del tratado contemplan los aspectos de la navegación aérea en los artículos 318 a 373; los puertos, vías fluviales y ferrocarriles en los artículos 328 a 373; trabajo, en los artículos 374 a 414 y, finalmente, diversas cláusulas incluidas en la parte XIII con los artículos 415 a 433. Dos disposiciones del tratado se refieren a la situación de Libia y a las islas del mar Egeo en relación con los derechos de Italia: los artículos 121 y 122.⁴⁷

Las provincias árabes del Imperio fueron repartidas en forma de mandatos de la Sociedad de Naciones entre Reino Unido y Francia. Los británicos ocuparon Palestina y Mesopotamia, mientras que los franceses hicieron lo propio con Siria y Líbano. Por otra parte, Grecia se anexionó Esmirna, la mayor parte de la Tracia, la península de Galípoli y los archipiélagos del mar Egeo. La zona de los estrechos y del mar de Mármara se sometió a un control internacional y a Italia se confirmaba la ocupación de forma provisional del archipiélago del Dodecaneso. Nació un nuevo Estado en el Cáucaso, Armenia, con capital en Erzurum. La administración otomana y sus finanzas quedaron bajo el control de los Aliados que se encontraban en bancarrota. El ejército fue reducido a una cifra testimonial y la gendarmería quedó bajo el control aliado.

Por lo tanto, el Tratado de Sèvres significó el desmembramiento y el ocaso del Imperio otomano que había sobrevivido desde el siglo XV y se había extendido por tres continentes, limitando con el sultanato de Marruecos, Persia, el mar Caspio, Rusia, el Imperio austro-húngaro, la Mancomunidad polaco-lituana y los territorios de Sudán, Eritrea, Somalia y el emirato de Diriyá en Arabia. Además, contaba con estados vasallos en Europa, como Crimea, Moldavia, Transilvania

⁴⁷ El artículo 121 incluye la renuncia de Turquía en favor de Italia de los derechos que tenía el sultán en Libia: “Turkey definitely renounces all rights and privileges which under the Treaty of Lausanne of October 18, 1912, were left to the Sultan in Libya”. Y el artículo 122 reconoce los derechos de Italia sobre varias islas del mar Egeo: Turkey renounces in favour of Italy all rights and title over the following islands of the Aegean Sea; Stampalia (Astropalia), Rhodes (Rhodos), Calki (Kharki), Scarpanto, Casos (Casso) Pscopis (Tilos), Misiros (Nisyros), Calymnos (Kalymnos) Leros, Patmos, Lipsos (Lipso), Sini (Symi), and Cos (Kos), which are now occupied by Italy, and the islets dependent thereon, and also over the island of Castellorizzo”.

y Valaquia.⁴⁸ El mapa de Europa, África y Oriente Medio se transformó por completo y sus consecuencias perviven hasta nuestros días, siendo focos de gran inestabilidad. Como hemos subrayado, el tratado preveía el nacimiento de varios Estados independientes: Kurdistán, Armenia, Jordania (de la antigua Palestina) y de Mesopotamia surgieron los Estados de Iraq y Kuwait para proteger los intereses geopolíticos británicos, que también conservaron Chipre, que ya ocupaban. Francia participó en el reparto secreto con la ocupación de Siria (excepto Mosul que ocupó Reino Unido), Líbano y Alejandreta, fundamentalmente. En la desmembración del Imperio otomano también Grecia obtuvo la Tracia oriental y otros territorios menores en Imbros, Tenedos y Esmirna. De Egipto se separaron Yemen y Hiyaz y los italianos obtuvieron Castellorizo y una zona de influencia en Anatolia.

El Tratado fue rechazado por los nacionalistas dirigidos por Mustafá Kemal Atatürk, que sería el primer presidente de la república en Turquía y quien introdujo notables reformas que modernizaron los restos del atrasado Imperio otomano. Los nacionalistas lograron recuperar muchos de los territorios perdidos, como la Tracia oriental, mantuvieron todo el territorio de Anatolia y la eliminación de las zonas de influencia francesa e italiana. El Tratado de Sèvres, que fue aceptado por el sultán Mehmet VI y el gobierno de Estambul, fue sustituido por el Tratado de Lausana de 1923. A Sèvres acudieron cuatro representantes del Imperio otomano: el embajador Hadi Pachá, el ministro de Educación, Resid Halis, profesor de la Universidad de Estambul, y el gran visir Damat Ferid Pachá, que obtuvo de los Aliados la recuperación de los territorios que Rusia había ocupado durante la guerra ruso-turca de 1877-1878. Estados Unidos y Rusia fueron excluidos de la firma del tratado, que no fue ratificado por el Parlamento otomano, ya que Reino Unido lo había disuelto el 18 de marzo de 1920 tras la ocupación de Estambul. Por los Aliados, el tratado fue firmado por George Dixon Grahame en nombre de Reino Unido, Alexandre Millerand en nombre de Francia y el conde Lelio Bonin Longare por Italia. El tratado también fue firmado por Avetis Aharonian, representante de la recién nacida República Democrática de Armenia. Grecia se negó a firmarlo.

El tratado definitivo impuso al Imperio numerosas obligaciones y restricciones, entre ellas el control del sistema financiero y del Banco Imperial Otomano, el comercio exterior y la modificación del sistema electoral. Turquía debía permitir el tránsito por su territorio de personas y mercancías y la libre navegación de

⁴⁸ El Imperio otomano fue un imperio tricontinental terrestre, multiétnico y multirreligioso gobernado por la dinastía Osmanlí. Surgió en Asia menor con los turcos otomanos que conquistaron y sometieron a otros estados turcos. Durante el sultanato de Mehmet II (1451-1481) se apoderó de los residuos del Imperio bizantino. La Cruzada de Segismundo de Hungría se organizó ante la amenaza del Imperio otomano en los Balcanes. Los otomanos resistieron las amenazas de los mongoles y conquistaron Constantinopla en 1453.

buques por sus aguas. Igualmente limitaba las relaciones con las Potencias centrales mediante la suspensión de los derechos de ciudadanos y empresas de Alemania, Austria-Hungría y Bulgaria en el territorio otomano. Respecto a las fuerzas armadas, se limitó sus efectivos a 50 mil hombres y un reducido número de buques, prohibiéndose la aviación turca. Como se ha subrayado antes, el tratado incluía una novedad, que era la persecución de los delitos contra la humanidad, pues el artículo 230 imponía al Imperio otomano “entregar a las potencias aliadas las personas cuya entrega les fuese requerida por ser responsables de las masacres cometidas durante la continuación del estado de guerra en el territorio que formaba parte de el Imperio otomano hasta el 1 de agosto de 1914”.⁴⁹ Era una cláusula dirigida a la detención y juicio de los responsables del genocidio armenio, aunque no se llevó a efecto como se ha mencionado en otra parte.

Del tratado surgieron varios compromisos internacionales cuyos garantes y principales beneficiarios fueron los países Aliados vencedores en la Gran Guerra contra las Potencias centrales. Por iniciativa británica se reconoció la independencia del Reino de Hiyaz, que incluía los lugares sagrados del Islam, como La Meca y Medina, y comprendía unos 100 mil km². Como se ha señalado, en el Norte se reconoció la existencia de la República Democrática de Armenia, conforme a la propuesta conocida como la “Armenia wilsoniana” incluida en el artículo 89 del tratado, que otorgaba un poder de decisión al presidente de Estados Unidos de América.⁵⁰ El futuro del Kurdistán se contemplaba en los artículos 62 a 64 del tratado, pero las disputas por sus límites geográficos dejaron la situación en precario y las fronteras entre Turquía e Iraq fueron establecidas en julio de 1926. El territorio de Esmirna,⁵¹ que había sido ocupado por Grecia desde el 15 de mayo de 1919,

⁴⁹ El artículo 230, incluido en la parte VII correspondiente a las Sanciones, dice: “Le Gouvernement ottoman s’engage à livrer aux Puissances alliées les personnes réclamés par celle-ci comme responsables des massacres qui, au cour de l’état de guerre, ont été commis sur tout territoire faisant, au premier août 1914, partie de l’Empire ottoman. Les Puissances alliés se réservent le droit de désigner le tribunal qui sera chargé de juger les personnes ainsi accisées, et le Gouvernement ottoman s’engage à reconnaître ce Tribunal. Dans le cas où la Société des Nations aurait constitué en temps utile un tribunal compétent pour juger lesdits massacres, les Puissances alliées se réservent le droit de déférer lesdits accusés devant ce tribunal et le Gouvernement ottoman s’engage également à reconnaître ce tribunal. Puede consultarse en <https://mjp.univ-perp.fr/traites/1920sevres.htm#VII>.

⁵⁰ La influencia de Estados Unidos en la redacción del tratado queda reflejada en el artículo 89: “Turkey and Armenia as well as the other High Contracting Parties agree to submit to the arbitration of the President of the United States of America the question of the frontier to be fixed between Turkey and Armenia in the vilayets of Erzerum, Trebizond, Van and Bitlis, and to accept his decision thereupon, as well as any stipulations he may prescribe as to access for Armenia to the sea, and as to the demilitarisation of any portion of Turkish territory adjacent to the said frontier”.

⁵¹ Esmirna, conocida también por su nombre turco Izmir, es una ciudad portuaria situada en el extremo occidental de Anatolia. Es el segundo puerto más importante del país y la tercera ciudad

continuó bajo administración griega hasta la constitución de un protectorado desde el 30 de julio de 1922, siendo devuelta a Turquía tras la Guerra greco-turca. Por lo que respecta a Tracia,⁵² fue cedida a Grecia hasta los límites de Chatalia, las islas de Imbros y Tenedos y las islas del mar de Mármara, cuyas aguas fueron sometidas a la administración de la “zona de los estrechos”. Tras el fin de la Gran Guerra y la Conferencia de Paz de París, Grecia recibió de Bulgaria la Tracia Occidental de acuerdo con el Tratado de Neuilly de 1919, y de Turquía la Tracia Oriental y numerosas islas del mar Egeo por el Tratado de Sèvres de 1920. Por el Tratado de Lausana, que sustituyó al Tratado de Sèvres en 1923, Turquía recuperó la región de Tracia situada al este del río Maritsa.

El nuevo Tratado de Lausana confirmó el reparto de zonas de influencia de Reino Unido, Francia e Italia que ya había establecido el Tratado de Sèvres. Así, Italia retuvo la administración del archipiélago del Dodecaneso, que había ocupado tras la Guerra ítalo-turca de 1911-1912, y obtuvo una zona de influencia en el sur y oeste de Anatolia, que incluía las ciudades de Anatolia y Konia. La cuestión de los tratados y el reparto territorial en Italia fue asumida por Mussolini como una opción prioritaria que utilizó en la política interior pues, como subraya Angelo Tasca, “se declara cada vez más revisionista y antibritánico. En junio de 1922 hizo votar al grupo parlamentario fascista una moción hostil a la ratificación de los mandatos sobre Siria, el Líbano y Palestina. Trata de levantar a Egipto contra Inglaterra”.⁵³ Las zonas de influencia más importantes se las repartieron Francia y Reino Unido con base en el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones,⁵⁴ que encubría una anexión colonial *de facto* de las antiguas provincias otomanas de Oriente Medio, lo que provocó un enfrentamiento de los Aliados europeos

más importante de Turquía. Era una de las ciudades otomanas con mayor número de judíos, mayoritariamente sefarditas expulsados de España en siglo xv.

⁵² Tracia es una región en el sureste de los Balcanes, entre Bulgaria, Grecia y la Turquía europea. Fue anexionada brevemente por Bulgaria por el Tratado de San Stefano de 1878, el norte fue atribuido a Rumelia oriental, perteneciente al Imperio otomano igual que el resto. En 1885 Bulgaria, ya independiente, se anexionó la provincia de Rumelia, permaneciendo con el nombre de Tracia solamente el sur del territorio que se encontraba bajo el dominio otomano. Tras la Primera guerra balcánica (1912-1913) Bulgaria obtuvo del Imperio otomano la Tracia oriental, incluida Adrianópolis, pero tuvo que devolverla a los otomanos tras su derrota en la Segunda guerra balcánica en 1913.

⁵³ Angelo Tasca, *El nacimiento del fascismo*, Ariel, Barcelona, 1969, p. 266.

⁵⁴ En el apéndice del Acta de la Conferencia de San Remo consta que “LORD CURZON said that the question of mandates over territories which under the terms of the treaty, were to be severed from Turkish dominion had been under discussion between the French and the British delegations. Both delegations were in agreement that at this stage it was impossible to introduce into the treaty any clauses defining the exact form of the said mandates, if the treaty was to be presented to the Turks by the 10th May. Further, in the course of the past months the situation in each of the said territories had changed; that is to say in Mesopotamia, Palestine and Syria. It was desirable that the forms of mandate for Syria and Mesopotamia should be drawn up by the French and British Governments

con Estados Unidos.⁵⁵ El mandato francés sobre Siria se repartió en seis estados: Damasco, Alepo, Alawita, Drucia y Alejandreta, además de Líbano.⁵⁶ Y las zonas de influencia francesa se extendían en territorio de Anatolia: Antep, Mardin, Urfa, Cilicia, Adana, Diyarbakir, etc.

Esta situación era el resultado del entendimiento previo entre Francia y Reino Unido para repartirse las provincias otomanas de Oriente Medio mediante el acuerdo secreto Sykes-Picot. En efecto, tras las negociaciones del alto comisario británico en El Cairo, Henry McMahon, con el jerife de La Meca, Husayn ibn Ali, para obtener la colaboración árabe contra el Imperio otomano, el gobierno británico confabulaba con Francia para terminar con la soberanía otomana en la región.⁵⁷ Las conversaciones franco-británicas comenzaron en noviembre de 1915 y las llevaban a cabo *sir* Mark Sykes, miembro del Parlamento británico y experto en el Imperio otomano, y François Georges Picot, diplomático y antiguo cónsul francés en Beirut destacado en la embajada de Londres. Después de los acuerdos ambos viajaron a Hedjaz para presentar un falso proyecto a los árabes, a quienes ocultaban sus verdaderos motivos. El 16 de mayo de 1916 el acuerdo, que constituía la mayor felonía contra los pueblos árabe y palestino,⁵⁸ fue firmado en Downing Street por Paul Cambon, embajador de Francia en Reino Unido, y *sir* Edward Grey, secretario de Estado del *Foreign Office*.

in mutual consultation and co-operation, and they would then be submitted to the Council of the League of Nations". Appendix XIV, *op. cit.*, pp. 917-918.

⁵⁵ El profesor Herring así lo reconoce al referirse a este sistema: "In disposing of the German and Ottoman empires, Wilson confronted staff resistance from the Allies, who had made secret commitments to each other and Japan. To avert the seemingly inevitable land grab, he proposed that the former German and Ottoman colonies should be governed through 'mandates', by which advanced nations operating under the aegis of the League of Nations would serve as trustees to prepare the colonial areas for independence... In the Middle East and Africa, the Allies snapped up former enemy colonies. The mandate system proved little more than annexation in disguise". George C. Herring, *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations from 1776*, Oxford University Press, Nueva York, 2008, p. 421.

⁵⁶ Después de la Conferencia de San Remo, Francia aplicó una política segregacionista en Siria y Líbano cuyo mandato administraba. El artífice fue el general francés Henri Gouraud. Siria tuvo una efímera monarquía representada por Faisal ibn Husayn, que fue proclamado en marzo 1920 y a quien destronó Francia en julio, tras la batalla de Maysalun. Alejandreta es la actual Hatay.

⁵⁷ Fue muy importante la participación legendaria del británico Thomas Edward Lawrence, un diplomático y militar conocido como Lawrence de Arabia, que fue el contacto entre los británicos y el emir Faisal Ibn Husein, hijo del jerife de La Meca, Husein bin Ali, para coordinar la rebelión de los árabes contra el Imperio otomano.

⁵⁸ El acuerdo Sykes-Picot fue publicado por primera vez en los periódicos *Izvestia* y *Pravda* el 23 de noviembre de 1917, tras la decisión de los bolcheviques de hacer públicos todos los acuerdos y tratados secretos del Imperio zarista. También fue publicado por el periódico *The Manchester Guardian*, el 26 de noviembre de 1917.

Como subraya Anne-Lucie Chaigne-Oudin, pronto se pusieron de manifiesto las diferencias entre Francia y Reino Unido, pues el acuerdo no satisfacía a ninguna de las dos potencias.⁵⁹ Estas disensiones entre ambas potencias en la región de Oriente Medio tuvieron consecuencias que sólo sufrieron los países árabes después de la guerra, y así lo recuerda también el historiador Pierre Renouvin.⁶⁰ En el texto del acuerdo se alude al Imperio ruso y a Italia, potencias que avalaron

⁵⁹ La historiadora Anne-Lucie Chaigne-Oudin subraya que “Ces accords, qui révèlent toute la complexité des relations franco-britanniques, ne font cependant l’unanimité ni parmi les Français ni parmi les Britanniques. Les Français relèvent en particulier les avantages considérables qu’en retire la Grande-Bretagne sur la Palestine, lui permettant notamment de sécuriser la route des Indes. Pour les Britanniques, les accords placent la France dans une position d’intruse: une Syrie française isolant en effet l’Égypte de la Mésopotamie, au lieu de créer un territoire commun sous influence britannique”. Accords Sykes-Picot, publicados el 9 de marzo de 2010. Curiosamente, en el texto del acuerdo Sykes-Picot se hace una confusa referencia al papel de ambas potencias: “The British and French government, as the protectors of the Arab state, shall agree that they will not themselves acquire and will not consent to a third power acquiring territorial possessions in the Arabian peninsula, nor consent to a third power installing a naval base either on the east coast, or on the islands, of the Red Sea. This, however, shall not prevent such adjustment of the Aden frontier as may be necessary in consequence of recent Turkish aggression”. Yale Law School, Lillian Goldman Law Library.

⁶⁰ Dice el profesor Pierre Renouvin: “Las políticas de Francia y Gran Bretaña se enfrentaban en el Próximo Oriente. Gran Bretaña, que se había aprovechado de la presencia de su cuerpo expedicionario en Siria y su flota de guerra en el Mar Egeo para dictar las cláusulas del armisticio con el Imperio otomano, tenía una posición dominante desde finales de 1918. Quiso, sobre todo, asegurar la protección del Canal de Suez ejerciendo, a título de mandatario, la administración de Palestina, obtener, en Mesopotamia, la confirmación de una preponderancia económica que poseía ya antes de 1914 y consolidar sus posiciones estratégicas del Golfo Pérsico, esenciales para la seguridad de la India. Francia encaminó su esfuerzo hacia Siria, donde poseía, desde hacía mucho, gracias a sus escuelas y misiones religiosas, influencia intelectual entre los medios no musulmanes, y donde obtuvo, en 1913, una zona de influencia económica, cuando las grandes potencias europeas establecieron el reparto de las empresas ferroviarias existentes en el Imperio otomano. Los acuerdos anglofranceses concertados en el transcurso de la guerra fueron revisados a partir de diciembre de 1918: Gran Bretaña consiguió que los yacimientos de petróleo de Mosul, asignados a Francia en el Acuerdo de 1916, quedasen dentro de la zona de influencia británica; a cambio, aceptó que Francia pudiera ejercer, a título de mandato, el control político y el poder administrativo no sólo sobre el litoral sirio, sino también sobre las regiones de Alepo, Homs y Damasco, es decir, sobre territorios que habían sido prometidos al Estado Árabe y colocados, de hecho, desde octubre de 1918, con el consentimiento del Comandante en jefe del cuerpo expedicionario británico, bajo la autoridad del emir Feisal, hijo de Hussein. Pero cuando el gobierno francés quiso extender su ocupación militar a esa Siria interior tropezó no sólo con la resistencia de Estados Unidos, sino también con la de Gran Bretaña, cogida en el engranaje de las promesas contradictorias que había hecho a los árabes y a los franceses: Lloyd George no consintió en retirar las tropas inglesas que, con su presencia, protegían la autoridad de Feisal y Clemenceau declaró, en mayo de 1919, que si no se cumplían los compromisos mutuos rehusaría asociar su política a la del Gabinete británico en esa parte del mundo”. Pierre Renouvin, *Historia de las Relaciones Internacionales*, conclusiones del libro segundo, tomo II: “Las crisis del siglo xx: de 1914 a 1929”, Akal, Madrid, 1990, pp. 804 y 806.

el Acuerdo Sykes-Picot.⁶¹ En un reciente artículo de la agencia de noticias rusa Sputnik-Novosti se ha recordado su centenario y se subraya la participación rusa en este pacto secreto:

Gran Bretaña y Francia no fueron los únicos firmantes del acuerdo secreto, cuyos detalles se ultimaron en Petrogrado, en la Rusia zarista, y se firmó el 16 de mayo de 1916. El ministro de Exteriores ruso, Serguéi Sazonov, jugó un papel clave en el contenido del acuerdo. Rusia, el tercer firmante, había logrado importantes victorias sobre los turcos. Los rusos habían conquistado el nordeste de Turquía y se habían hecho con casi todo el territorio otomano que querían, excepto Constantinopla. En el acuerdo entre Sykes, Picot y Sazonov, a los rusos se les adjudicaron Constantinopla, los estrechos, Armenia y el Kurdistán, pero nunca llegaron a controlar estos territorios, ya que en febrero de 1917 estalló la Revolución Rusa.⁶²

Reino Unido recibió dos mandatos, Mesopotamia y Palestina, que serían el foco de problemas durante todo el siglo xx y cuyas consecuencias siguen sufriendose en la actualidad. En realidad, los británicos estaban más interesados en los recursos petrolíferos existentes en la región que en la pacificación y estabilidad regional. Aunque los derechos de explotación del petróleo correspondían a la “Compañía Turca de Petróleo”, ésta era controlada por intereses británicos.⁶³ Tales eran las consecuencias del mandato sobre Iraq que Reino Unido recibió en la Conferencia de San Remo, celebrada el 25 de abril de 1920. El mandato sobre Palestina que el Tratado de Sèvres otorgó a Reino Unido incluía los actuales territorios de Jordania, Cisjordania, Franja de Gaza e Israel, cuyas consecuencias han provocado enfrentamientos bélicos y violaciones de los derechos humanos contra los ciudadanos palestinos que los países occidentales responsables no han querido resolver. El origen de las tensiones y los futuros enfrentamientos se encuentra en

⁶¹ La redacción original es: “I have further the honor to state that, in order to make the agreement complete, his majesty’s government are proposing to the Russian government to exchange notes analogous to those exchanged by the latter and your Excellency’s government on the 26th April last. Copies of these notes will be communicated to your Excellency as soon as exchanged. I would also venture to remind your excellency that the conclusion of the present agreement raises, for practical consideration, the question of claims of Italy to a share in any partition or rearrangement of Turkey in Asia, as formulated in article 9 of the agreement of the 26th April, 1915, between Italy and the allies”. Yale Law School, Lillian Goldman Law Library.

⁶² El artículo con el título “Cien años del pacto secreto que diseñó Oriente Medio” fue publicado el 16 de mayo de 2016 y está firmado por Ana Alba. Véase Agencia Sputnik-Novosti.

⁶³ La Compañía Turca de Petróleo (TPC) tenía concesiones en la región de Mosul, la más rica en reservas petrolíferas. El nombre de TPC se transformó en Compañía Iraquí de Petróleo (IPC), que obtuvo una concesión de extracción durante 75 años.

las presiones del grupo sionista sobre el gobierno británico para obtener un asentamiento en Palestina cuando estuviera bajo control británico. El 2 de noviembre de 1917 el gobierno británico realizó una declaración apoyando tal propuesta en una carta que el ministro del *Foreign Office*, Arthur James Balfour, dirigió al líder sionista en Reino Unido, el barón Lionel Walter Rothschild, el 2 de noviembre de 1917.⁶⁴ La realidad podría ser analizada con otra perspectiva, como expresa el historiador Brendan Simms, quien subraya que la Declaración Balfour se realizó para ganarse el apoyo de los judíos contra Alemania.⁶⁵

Por último, es necesario recordar que el Tratado de Sèvres trató dos cuestiones importantes con efectos geopolíticos y que en aquella época no se sospechaban las consecuencias para el régimen bolchevique, sucesor del Imperio ruso. La zona de los estrechos del Bósforo y de los Dardanelos, incluyendo el mar de Mármara entre ambos, se declaró zona libre para la navegación de buques de cualquier nacionalidad, tanto en tiempos de paz como de guerra. Fue un regalo al régimen soviético, aunque probablemente este acuerdo ha evitado confrontaciones entre los países ribereños. La otra cuestión fue la declaración de zonas francas sobre determinados puertos de interés estratégico internacional: Constantinopla, Haidar-Pashá, Alejandreta, Esmirna, Haifa, Basora, Batum y Trapisonda. Como se ha subrayado en la primera parte de este trabajo, aún existen serias dudas sobre las verdaderas causas de la Primera Guerra Mundial y sobre los intereses de las grandes potencias. En el caso de Reino Unido, el temor a una expansión marítima y al eventual establecimiento de una base naval germana en el golfo Pérsico podría ser razón suficiente para la participación en el conflicto, pues constituía una seria amenaza para el Imperio británico. Y la construcción de un ferrocarril Berlín-Bagdad con

⁶⁴ La Declaración Balfour fue fundamental para la creación del Estado de Israel y el inicio de la emigración de los judíos de Europa hacia Oriente Medio, en el territorio de Palestina bajo administración británica, como consecuencia del reparto del Imperio otomano en la región. El texto de la carta de Arthur James Balfour dice: “November 2nd, 1917.

Dear Lord Rothschild,

I have much pleasure in conveying to you, on behalf of His Majesty's Government, the following declaration of sympathy with Jewish Zionist aspirations which has been submitted to, and approved by, the Cabinet. 'His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country'.

I should be grateful if you would bring this declaration to the knowledge of the Zionist Federation. Yours sincerely, Arthur James Balfour”. Véase Yale Law School, Lillian Goldman Law Library.

⁶⁵ Simms subraya que “The Balfour Declaration was driven not by concern for what the Entente powers could do for the Jews, but for what world Jewry could do for the struggle against Germany”. Brendan Simms, *The Struggle for Supremacy. 1453 to the Present*, Penguin Books, 2014, p. 313.

ramales hasta Basora, próxima a los yacimientos petrolíferos de Kuwait, era un desafío que Reino Unido no podía tolerar, pues haría posible el “sueño del emperador Guillermo II” en Oriente Medio.⁶⁶

El Tratado de Paz de 1923

Tras la recuperación de muchos de los territorios perdidos por el Imperio otomano frente a los ejércitos de Grecia, Armenia y Francia, los otomanos forzaron un nuevo tratado que sustituyó al Tratado de Sèvres. El Tratado de Lausana fue firmado el 24 de julio de 1923 por los gobiernos de Turquía, Grecia y los Aliados, estableciéndose las fronteras definitivas de Turquía. Las negociaciones comenzaron el 20 de octubre de 1922, aunque se interrumpieron en dos ocasiones, en febrero y abril de 1923. El texto definitivo del Tratado de Lausana⁶⁷ fue firmado por Ismet Inonu por Turquía y Eleftherios Venizelos por Grecia, recibiendo Turquía la Tracia oriental y las islas de Tenedos e Imbros, garantizándose las minorías turcas y griegas en Grecia y Turquía, respectivamente. Además, Turquía reconocía la administración británica de Chipre que Reino Unido ya había ocupado. El Tratado de paz de Lausana consta de 143 artículos, distribuidos en cinco partes, más un preámbulo. La parte I concierne a las cláusulas políticas, distribuidas en los artículos 1 a 45, las partes II y III se refieren a las cláusulas financieras y económicas respectivamente, mientras que la parte IV, con los artículos 101 a 118, está reservada a los temas relacionados con las vías de comunicación y las cuestiones sanitarias y, finalmente, la parte V incluye cláusulas diversas en sus artículos 119 a 143.

El nuevo Tratado de Lausana estableció las fronteras definitivas de Turquía con Grecia y Bulgaria. Turquía reconoció la soberanía italiana sobre las islas del

⁶⁶ Existen posiciones encontradas respecto al ferrocarril Berlín-Baghdad y así lo refiere Maloney. Entre los argumentos positivos menciona el defendido por Ross Hoffman: “A more moderate argument is presented by Hoffman who views the Railway from the standpoint of its influence on British trade in the Ottoman Empire and in Persia. He makes a convincing case for the Railway as an integral part of an all-out German assault on English trade in the area. He cites (pp. 159-161) a very early British reaction—the September 21, 1899 “Curzon Dispatch”. In this dispatch, the Indian Government voiced its alarm over German penetration into Persia and urged conciliation over the Persian issue with Russia so that the two powers could jointly repel the Germans”. Arthur P. Maloney, *op. cit.*, p. 10. Mientras, como argumento en contra, relata la posición de Maybelle K. Chapman: “Mrs. Chapman’s book is the most recent study devoted to the Baghdad Railway. She is a most forthright disbeliever in the Railway as a cause of World War I. Whereas Benns emphasizes Great Power squabbles over the Railway going on right up to the war, Mrs. Chapman sees the Railway as “one of the few subjects on which Anglo-German agreement was obtained”. The fact that the conflict was being settled in the very years when international tensions were so great and that “the agreements were initiated when the War broke out is probably the best proof that the Baghdad Railway was at most a minor contributing irritant in Anglo-German relations prior to 1914”. Arthur P. Maloney, *op. cit.*, pp. 11-12.

⁶⁷ El nombre oficial del Tratado de Lausana de 24 de julio de 1923 era “Traité de paix entre les Puissances alliées et la Turquie”.

Dodecaneso, en virtud del artículo 15, y renunció a sus intereses en Libia a favor del reino de Italia por el artículo 22, cuya soberanía ya había sido reconocida por el Tratado de Lausana del 18 de octubre de 1912. El artículo 3 del tratado define las fronteras de Turquía con Siria, haciendo referencia al Acuerdo franco-turco de 20 de octubre de 1921, e Iraq, que se establecería de común acuerdo con Gran Bretaña.⁶⁸ El artículo 17 confirma la nueva situación en Egipto y Sudán.⁶⁹ Otro tanto sucede con el artículo 20, que se refiere al *status* de Chipre y que Turquía reconoce bajo la soberanía británica.⁷⁰ El territorio previsto para Kurdistán fue dividido entre Turquía, Siria, Iraq y Persia, y en el caso de Armenia el reparto se realiza a favor de Turquía y la Unión Soviética. Las fronteras turcas con Arabia Saudita y Yemen estuvieron bajo el control turco hasta que Reino Unido se hizo cargo de ellas.

El territorio original del Imperio otomano antes de su participación en la Gran Guerra, en 1914, ocupaba aproximadamente 1 589 540 km², y tras el Tratado de Sèvres y Lausana quedó reducido a unos 453 mil km². Las pérdidas se distribuyeron entre los siguientes Estados y mandatos, correspondiendo a Mesopotamia 370 mil km², a Hejaz 260 mil, a Siria y Líbano 230 mil, a Yemen 190 mil, a Armenia 160 mil, a Palestina 120 mil y a Asir 91 mil km². Como resultado de las pérdidas territoriales del Imperio, el Movimiento Nacional Turco, encabezado por Mustafá Kemal Atatürk se enfrentó al sultán y al gobierno, que habían aceptado las consecuencias del Tratado de Sèvres y del Tratado de Lausana, y proclamó una Gran Asamblea Nacional Turca en abril de 1920 en Ankara. En la llamada Guerra de independencia contra la invasión de las fuerzas de Francia, Grecia y Armenia, los turcos conservaron casi todo el territorio de Anatolia. El Movimiento Nacional Turco firmó un Tratado de amistad con la Unión Soviética en Moscú, el Acuerdo de Ankara con Francia, el Tratado de Gümrü con Armenia, poniendo fin a la guerra con los dos países, y el Tratado de Kars, que delimitó las fronteras con las repúblicas soviéticas en el Cáucaso.

⁶⁸ Este artículo aclara que “A défaut d’accord entre les deux Gouvernements dans les délais prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Societés des Nations”.

⁶⁹ El artículo 17 confirma una situación *de facto* diciendo que “L’effet de la renonciation par la Turquie à tous droits et titres sur l’Égypte et le Soudan prendra date du 5 novembre 1914”.

⁷⁰ El texto del artículo dice: “La Turquie déclare reconnaître l’annexion de Chypre proclamée par le Gouvernement britannique le 5 novembre 1914”.

Conclusiones

La desmembración del Imperio otomano tuvo dos etapas diferenciadas: la primera podría calificarse de crisis del imperio y que afectó a las provincias más alejadas de Estambul, y la segunda y más importante tuvo por causa la revolución de los Jóvenes Turcos y las pérdidas de las regiones más próximas a la península de Anatolia, es decir, los Balcanes y Oriente Medio. Aunque en la introducción se ha realizado una referencia a los acontecimientos de finales del siglo XIX, el artículo ha centrado su interés en los hechos ocurridos en el siglo XX, antes y después de la participación del Imperio otomano en la Gran Guerra al lado de las Potencias centrales que resultaron derrotadas por los Aliados.

Se ha subrayado que el colapso del Imperio en los Balcanes dio lugar al nacimiento de varios nuevos Estados, pero en la región de Oriente Medio supuso el reforzamiento de la influencia política y económica de las dos grandes potencias occidentales de principio de siglo XX. En ambos casos se ha reproducido el mismo crimen geopolítico que ya se cometió con el reparto de África entre las potencias coloniales: la formación de Estados ficticios, como Kuwait, además del germen que dio lugar al nacimiento del Estado de Israel. La realidad ha sido que las dos regiones desmembradas del Imperio otomano han sido focos de inestabilidad durante todo el siglo XX y en algunas regiones aún continúa. La política de los acuerdos y tratados secretos habituales durante el siglo XIX y principios del XX tuvieron la responsabilidad de las tensiones políticas surgidas y enquistadas en ambas regiones. La felonía cometida por Francia y Reino Unido en Oriente Medio fue un desprecio a la democracia y al derecho internacional argumentados por las potencias occidentales. Incluso resulta vejatorio que actos realizados contra los derechos de árabes y palestinos hayan sido llevados a la pantalla como muestras de heroicidad, instrumentalizadas por el personaje galés conocido como Lawrence de Arabia.

Han pasado 100 años desde la firma del tan siniestro acuerdo franco-británico Sykes-Picot, fundamentado en la expoliación de los intereses económicos y comerciales existentes en los países árabes, en especial los inmensos recursos petrolíferos descubiertos entre Siria, Iraq y el golfo Pérsico. Varias grandes multinacionales del petróleo surgieron de estos acuerdos pero, y es lo más importante, la geopolítica de la segunda mitad del siglo XX y del siglo XXI tiene su origen en las consecuencias de la Primera Guerra Mundial. Como destaca el historiador Pierre Renouvin:

Si lanzamos una mirada general al acuerdo mundial de paz de 1919, se imponen dos consideraciones: Europa occidental había conseguido, a pesar de su estado de penuria económica y de crisis moral, mantener en casi todas partes (salvo en Libia) las posiciones que poseía antes de 1914 en los otros continentes, en forma de colonia o semicolonias. A finales de 1919 Europa parecía haber dominado, por algún tiempo, las reivindicaciones nacionalistas, que meses antes se presentaban

amenazadoras; incluso, había establecido mediante mandatos sobre Siria, Palestina e Irak, un control político donde antes no tenía más que una influencia económica y financiera.⁷¹

Con la Gran Guerra no sólo desapareció el Imperio alemán, sino que también desaparecieron dos imperios terrestres multiétnicos y multirreligiosos: el Imperio austro-húngaro y el Imperio otomano. El espacio del tercer imperio multiétnico y multirreligioso sobrevivió a la Primera Guerra Mundial porque fue heredado por el gobierno bolchevique. No obstante la opinión del profesor Renouvin, hay que subrayar que el reforzamiento del Imperio británico no se logró sobre el Imperio alemán sino a expensas de las cenizas del Imperio otomano, asegurándose las comunicaciones de la metrópoli con las colonias del océano Índico y Australia. India como joya de la corona tenía los días contados, pero la influencia de Reino Unido en los países de Oriente Medio duraría unos cuantos años más, hasta su relevo por Estados Unidos.

Fuentes consultadas

- Agencia Matriz del Sur, *Crisis económica aumenta consumo de drogas en los Estados Unidos*, Agencia Matriz del Sur, 7 de diciembre de 2013, disponible en <http://matrizur.org/2013/12/crisis-economica-aumenta-consumo-de-drogas-en-los-estados-unidos/>
- Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*, Salvat Editores, Barcelona, 1981.
- Grand Guerre. Traité de paix entre les Puissances alliés et associées et la Turquie*, Digithèque MJP, disponible en <https://mjp.univ-perp.fr/traites/1920sevres.htm#VII>
- Herring, George C., *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations from 1776*, Oxford University Press, Nueva York, 2008.
- Maloney, Arthur P., *The Berlin-Baghdad Railway as a Cause of World War I*, Center for Naval Analyses, prepared at New York University, 1959, professional paper 401, enero 1984.
- Martin, Lawrence, *Allied and Associated Powers (1914-1920). The Treaties of Peace 1919-1923*, vol. II, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1924.
- Noradounghian, Gabriel Efendi, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman*, 4 vols., Librairie Cotillon, F. Pichon, París, 1902.
- Puente, Carlos, *Introducción a la geopolítica de las relaciones económicas internacionales*, Viena, 2013.

⁷¹ Pierre Renouvin, *op. cit.*, p. 809.

Renouvin, Pierre, *Historia de las Relaciones Internacionales*, Akal, Madrid, 1990.

Simms, Brendan, *Europe. The Struggle for Supremacy. 1453 to the Present*, Penguin Books, Londres, 2014.

Tasca, Angelo, *El nacimiento del fascismo*, Ariel, Barcelona, 1969.

The New Lexicon Webster's Dictionary of the English Language, Encyclopedic Edition, Lexicon Publications Inc., Nueva York, 1988.

Vicens Vives, Jaime, *Historia general moderna*, Montaner y Simón, Barcelona, 1976.

La construcción del régimen internacional anticorrupción como un asunto de gobernanza global

The building of the international anti-corruption regime as a global governance issue

Alejandra Gutiérrez Luna*
Anahí Gutiérrez Luna**

Resumen

El estudio de la corrupción como un tema que atañe a Relaciones Internacionales es relativamente reciente, ya que hacia el final de la Guerra Fría se le consideraba como un asunto doméstico. En ese sentido, en este artículo se pretende explicar por qué se requiere de un esfuerzo internacional para lograr los objetivos de combate a la corrupción y cómo es que se ha logrado consolidar un régimen internacional en la materia. Se sostiene que el régimen internacional anticorrupción se afianzó como un asunto de gobernanza global hasta la década de los años noventa debido a una mayor visibilidad de las prácticas corruptas a nivel mundial, al vínculo de la corrupción con otras formas de delincuencia y a los esfuerzos de los organismos internacionales por definir a la corrupción como un mal global.

Palabras clave: organismos internacionales, regímenes internacionales, gobernanza global, corrupción, actores no estatales, relaciones internacionales.

Abstract

The study of corruption as an issue related to International Relations is relatively recent, because towards the end of the Cold War it was considered as a domestic matter. This article aims to explain why an international effort is required to achieve the goals of combating corruption and how it has been possible to consolidate an international regime on the matter. It is argued that the international anti-corruption regime was established as an issue of global governance until the 1990s due to increased visibility of corrupt practices worldwide, the link of corruption with other forms of crime and the efforts of international

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM. Correo electrónico: alegutierrezluna@politicas.unam.mx

** Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Profesora en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: anahigutierrez@politicas.unam.mx

organizations to define corruption as a global problem.

Key words: international organizations, international regimes, global governance, corruption, non-State actors, international relations.

Introducción

Hasta mediados de la década de los años setenta comenzó a tratarse a la corrupción como un problema internacional, ya que antes de ese año se le trataba como un asunto que no debía sobrepasar la soberanía de los Estados. Más tarde, a mediados de los noventa, los países desarrollados empezaron a percibir este fenómeno como una amenaza para su desarrollo y estabilidad. En ese contexto se fue construyendo un régimen internacional anticorrupción como un mecanismo que los actores estatales y no estatales utilizaron para lograr objetivos en común. Actualmente existe toda una arquitectura internacional que influye en la manera en la que los Estados manejan y combaten distintos actos de corrupción.

El objetivo de este artículo es explicar por qué se requiere de un esfuerzo internacional para lograr los objetivos de combate a la corrupción y cómo es que se ha logrado consolidar un régimen internacional en la materia. El argumento principal es que, a partir de la década de los noventa, el régimen internacional anticorrupción se consolidó como un asunto de gobernanza global debido a tres factores principales: 1) una mayor visibilidad de las prácticas corruptas, lo cual trajo consigo que se le comenzara a ver como una amenaza para el desarrollo y estabilidad de los países; 2) su vínculo con otras formas de delincuencia como el crimen organizado, la violencia y el lavado de dinero, lo cual dio paso a que los gobiernos tomaran medidas en dichas problemáticas que comenzaban a ir más allá de las fronteras; y 3) los discursos provenientes de organizaciones intergubernamentales (OIG) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como de organizaciones no gubernamentales (ONG), como Transparencia Internacional, las cuales consideran a la corrupción como un mal global.

El método con el que se lleva a cabo el escrito es un estudio de caso, específicamente se analiza la influencia que ha tenido el régimen internacional anticorrupción en México. El texto se divide en cuatro partes. La primera incluye la definición del concepto de régimen internacional a partir del enfoque del institucionalismo neoliberal, en el cual los regímenes internacionales inciden en la redistribución de poder y facilitan la cooperación, contribuyendo a que los Estados logren intereses en común. En el segundo apartado se responde a la cuestión de por qué el combate a la corrupción pasó de ser un asunto de interés nacional a uno de índole internacional. La siguiente parte describe el surgimiento y los cambios del

régimen internacional anticorrupción como herramienta de la gobernanza global. Por último, se describen brevemente los principales instrumentos internacionales, actores y prácticas del régimen internacional anticorrupción, haciendo énfasis en la influencia que han tenido las organizaciones internacionales en el caso mexicano.

El estudio de los regímenes internacionales y su vínculo con la gobernanza global

El estudio de los regímenes internacionales se puede identificar a partir de tres escuelas de pensamiento: 1) institucionalismo neoliberal; 2) realismo y 3) cognitivismo. La primera se basa en el análisis del conjunto de intereses; el realismo se enfoca en las relaciones de poder, y el cognitivismo destaca el conocimiento causal y social de los actores. Cada uno de estos enfoques articula una visión distinta de los orígenes, estabilidad y consecuencias de los regímenes internacionales.¹ Para describir el surgimiento del régimen internacional anticorrupción, qué actores lo componen y cómo ha operado, este estudio utiliza las bases de la escuela del institucionalismo neoliberal, que ha sido el enfoque principal a partir del cual se ha estudiado a las instituciones internacionales.

El institucionalismo neoliberal se pregunta por qué los Estados eligen cooperar en la mayor parte de las ocasiones, aun dentro de la condición anárquica del sistema internacional. La respuesta a esta cuestión se encuentra en el dilema del prisionero, el cual provee la racionalidad que explica la cooperación mutua en un ambiente donde no hay ninguna autoridad internacional con la facultad de propiciar que los individuos cooperen. Para los institucionalistas neoliberales, la cooperación se da porque está en el interés particular de los actores. Las instituciones proporcionan una red garantizada de interacciones, las cuales sugieren que habrá expectativas para futuras interacciones.²

De acuerdo con el enfoque racionalista, las instituciones moldean las conductas de las organizaciones estableciendo restricciones. En otras palabras, dan forma a las conductas de las organizaciones para producir certidumbre sobre su actuación. En relaciones de cooperación entre organizaciones internacionales, las instituciones delimitan el terreno de actuación para que éstas tengan certidumbre sobre su marco de acción. Así, limitan la conducta de los actores, reduciendo el costo de transacción esperado debido a que las restricciones se conocen desde el inicio. Si cambia la regla, cambiará el resultado. Por ejemplo, en el escenario de la política mundial, la soberanía y autonomía de los Estados establece que los costos

¹ Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, "Theories of International Regimes" en *Review of International Studies*, vol. 26, núm. 1, 2000, pp. 1-2.

² Karen Mingst, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2006, pp. 119-121.

de transacción nunca son insignificantes, ya que siempre es difícil vigilar y hacer cumplir las reglas. Si las instituciones no limitan el terreno de actuación, los costos de transacción pueden ser muy altos. En este contexto, las instituciones persisten sólo si sus miembros tienen incentivos para mantenerlas.

Los institucionalistas neoliberales conciben al sistema internacional como anárquico debido a que cada Estado individual se comporta de acuerdo con su propio interés. Los institucionalistas neoliberales piensan que el producto de la interacción entre los actores del sistema anárquico es positivo porque las instituciones formadas a partir de intereses particulares sirven para moderar la conducta de sus respectivos Estados, los cuales se dan cuenta de que habrá futuras interacciones con el resto de los actores e intentan procurar un escenario adecuado a fin de enfrentarlas.³ En este sentido, los regímenes internacionales inciden en la redistribución de poder y facilitan la cooperación, ya que una de sus funciones es favorecer la realización de acuerdos mutuamente beneficiosos entre los gobiernos, de modo que la condición estructural de la anarquía no conduzca a una “guerra de todos contra todos”.⁴ Con base en ello, se puede afirmar que el institucionalismo neoliberal enfatiza el papel de los regímenes internacionales en ayudar a los Estados a lograr intereses en común.

Los regímenes pueden definirse como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causalidad y rectitud; las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones, y las reglas son prescripciones específicas o proscripciones para la acción. Por último, los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para hacer e implementar la elección colectiva.⁵ Los regímenes internacionales no imponen reglas vinculantes, pero son valiosos porque posibilitan que los gobiernos celebren acuerdos mutuamente beneficiosos.⁶ Así, deben ser entendidos como algo más que arreglos temporales que cambian con cada cambio de poder o de intereses.⁷

³ *Ibidem*, p. 153.

⁴ Robert O. Keohane, “The demand for international regimes” en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 332.

⁵ Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables” en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 185.

⁶ Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1984, p. 13.

⁷ Stephen D. Krasner, *op. cit.*, p. 186.

En ocasiones se pueden confundir los conceptos de regímenes internacionales y gobernanza global. Al respecto, Rosenau⁸ enfatiza que, al igual que la gobernanza, los regímenes se conciben como arreglos para sostener y regular las actividades a través de las fronteras nacionales. Asimismo, ambos abarcan actores gubernamentales y no gubernamentales. Dado que operan en ausencia de cualquier autoridad central, los regímenes pueden describirse como formas de “gobernanza sin gobierno” debido a que no derivan forzosamente de responsabilidades legales y formales. A pesar de las similitudes entre los conceptos de gobernanza y régimen, están lejos de ser idénticos. La diferencia principal es que los principios, normas, reglas y procedimientos de cualquier régimen convergen en un área determinada o área temática de las relaciones internacionales, en contraste con la gobernanza, que no se reduce a una única esfera.

La gobernanza se define como la resolución de problemas globales por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional.⁹ Se refiere también a las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales a través de normas para identificar, entender, manejar y solucionar problemas que se encuentran en diferentes estratos de autoridad y formas de ejercer el poder.¹⁰

El vínculo entre la gobernanza y los regímenes internacionales radica en que la gobernanza global estudia las relaciones entre algunos regímenes internacionales, ya que un régimen cuenta con instituciones y normas especializadas.¹¹ Un ejemplo para aclarar este vínculo es la construcción de la gobernanza del derecho humano a un clima limpio,¹² en el que intervienen tanto el régimen de derechos humanos como el del cambio climático, cada uno de los cuales está integrado por distintas instituciones de organizaciones intergubernamentales como la ONU, la OCDE, el Banco Mundial, algunas organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, individuos y gobiernos, entre otros.

En sintonía con lo anterior, los regímenes internacionales en los que las reglas, normas y estructuras están vinculadas entre sí en un área específica, pueden

⁸ James N. Rosenau, “Governance, order, and change in world politics” en James N. Rosenau (ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge Studies in International Relations, Reino Unido, 1992, p. 82.

⁹ Thomas Legler, “Gobernanza global” en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Oxford University Press, México, 2013, p. 254.

¹⁰ Marcela López-Vallejo, “Gobernanza global” en Jorge Schiavon *et al.* (eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, CIDE, México, 2016, p. 478.

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibidem*, p. 483.

considerarse piezas fundamentales de la gobernanza global.¹³ Para profundizar en un tipo de régimen internacional, en el siguiente apartado se presenta la forma en que se creó el régimen internacional anticorrupción como herramienta de la gobernanza global.

La corrupción dentro de la agenda global

El concepto de corrupción no cuenta con una única definición. Como la mayoría de los grandes conceptos en las Ciencias Sociales, enfrenta uno de los desafíos más comunes: es un fenómeno que no es directamente observable. Es decir, se trata de un concepto que está latente. Este problema se refiere a que es un término que se puede definir de forma general, pero hay muchas dificultades para identificar sus referentes en el espacio empírico.¹⁴

Gran parte de la literatura coincide en la dificultad de definir y medir un concepto tan abstracto como este. Para Villoria e Izquierdo,¹⁵ la palabra “corrupción” se ha convertido en uno de los conceptos que se usan con mayor amplitud semántica y menor rigor científico. Esto se debe a que forma parte del vocabulario común de la política y a que es un componente central en la percepción social de lo público.

Ante esas dificultades y, con el propósito de delimitar el presente estudio, este texto se centrará en una de las definiciones de corrupción más aceptadas en el plano internacional, que es la que elabora Transparencia Internacional. Para esta organización, la corrupción es el abuso del poder confiado para obtener un beneficio privado. Ésta erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y exacerba aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental. Puede tomar muchas formas e incluir comportamientos como los de servidores públicos que exigen o toman dinero o favores a cambio de servicios, políticos que hacen mal uso del dinero público u otorgan empleos o contratos públicos a amigos y familiares, y empresas que sobornan a funcionarios para obtener acuerdos lucrativos.¹⁶

A partir de mediados de los años noventa ha persistido un creciente interés en estudiar el fenómeno de la corrupción en las Ciencias Sociales. En la economía se ha analizado la forma en que la corrupción puede ser una causa o consecuencia de factores económicos de los países, como el crecimiento, la riqueza, la produc-

¹³ Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 2010, p. 5.

¹⁴ John Gerring, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 175.

¹⁵ Manuel Villoria y Agustín Izquierdo, *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, España, 2016, p. 237.

¹⁶ Esta definición está disponible en Transparencia Internacional, disponible en <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> fecha de consulta: 12 de febrero de 2021.

tividad, la inversión, la regulación, la competencia, entre otros. En Ciencia Política se ha investigado la relación de la corrupción con otros fenómenos como el voto, la rendición de cuentas, las políticas anticorrupción, la calidad de los gobiernos y la democracia, entre varios más.

Durante mucho tiempo la corrupción fue un problema de índole nacional. Sin embargo, esa situación cambió a mediados de los años noventa, cuando la corrupción comenzó a verse como una amenaza para el desarrollo y la estabilidad de los países. En un contexto globalizado se le relacionó con otras formas de delincuencia, como el crimen organizado, la violencia, y el lavado de dinero. Esto dio paso a que los gobiernos se vieran orillados a solucionar dichas problemáticas que comenzaban a ir más allá de las fronteras a través de diversos mecanismos para ampliar la cooperación entre los Estados.

La relación que se observó entre la corrupción y otras formas de delincuencia se ejemplifica con tres escándalos de corrupción ocurridos en Latinoamérica. El primero, conocido como *Yomagate*, ocurrió en 1991 cuando el entonces presidente argentino, Carlos Menem, fue acusado de participar en una organización de narcotráfico internacional y lavado de dinero en complicidad con su cuñada, la secretaria de Audiencias de la Casa Rosada, Amira Yoma. El segundo caso fue el de Fernando Collor, expresidente brasileño, quien en 1992, junto con el tesorero de su campaña presidencial, Paulo Farías, fue señalado de extorsionar a empresarios e incurrir en tráfico de influencias y lavado de dinero. Por último, en 1992, el expresidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, fue culpado de haber utilizado presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores para financiar el gobierno de la recién electa presidenta nicaragüense, Violeta Barrios.¹⁷

Fue con el final de la Guerra Fría que se introdujo un nuevo énfasis en los temas relacionados con la gobernanza doméstica en instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros.¹⁸ Esas organizaciones produjeron una nueva ola de investigación y notas técnicas que buscaron mejorar la gestión de los recursos públicos, incluidos los procedimientos administrativos, establecer entornos regulatorios favorables a las empresas y superar los obstáculos al desarrollo social y económico. Este cambio de perspectiva fue fuertemente influido por Transparencia Internacional, una organización

¹⁷ Con base en información de diversas notas periodísticas. Véase https://elpais.com/diario/1992/06/13/internacional/708386405_850215.html, https://elpais.com/diario/1993/01/03/internacional/726015615_850215.html y http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1555_corrupcion/page3.shtml fecha de consulta: 11 de mayo de 2021.

¹⁸ Hongying Wang y James N. Rosenau, "Transparency International and corruption as an issue of global governance" en *Global Governance*, vol. 7, núm. 1, 2001, p. 34.

no gubernamental internacional fundada en 1993, la cual contribuyó con éxito a definir y enmarcar el problema de la corrupción como un problema dentro de la agenda global.¹⁹

Los regímenes internacionales no se crean de forma espontánea;²⁰ tienen un vínculo con otros asuntos y se crean por distintas razones. Para Wang y Rosenau,²¹ lo que explica que la corrupción se haya convertido en un asunto de gobernanza global es una mayor visibilidad de las prácticas corruptas, lo cual provocó una mayor sensibilización respecto a ella. Una de las razones por las que se ha atendido a las prácticas corruptas a nivel global es la existencia de cada vez más empresas provenientes de países industrializados del norte que se han expandido a países en desarrollo, donde los marcos regulatorios tienden a ser menos estrictos, lo que lleva a que en estos últimos países pueda incurrirse con más facilidad en prácticas corruptas.

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2020²² reveló que la mayoría de los países evaluados no han registrado ningún avance en la lucha contra la corrupción y que más de dos tercios tuvieron una puntuación menor a 50, con un promedio mundial de sólo 43 puntos. Los países con las puntuaciones más altas fueron Nueva Zelanda y Dinamarca (88), seguidos por Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza (85). Los que tuvieron las calificaciones más bajas fueron Somalia y Sudán del Sur con 12 puntos cada uno, seguidos de Siria (14), Yemen (15) y Venezuela (15). Respecto a las regiones del mundo, como muestra la Gráfica 1, Europa Occidental y la Unión Europea obtuvo la puntuación más alta (66). En contraste, África Subsahariana figuró como la región con la puntuación más baja, con una media de 32 puntos.²³

¹⁹ Marcos Tourinho, "Brazil in the global anticorruption regime" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, núm. 1, 2018, p. 4.

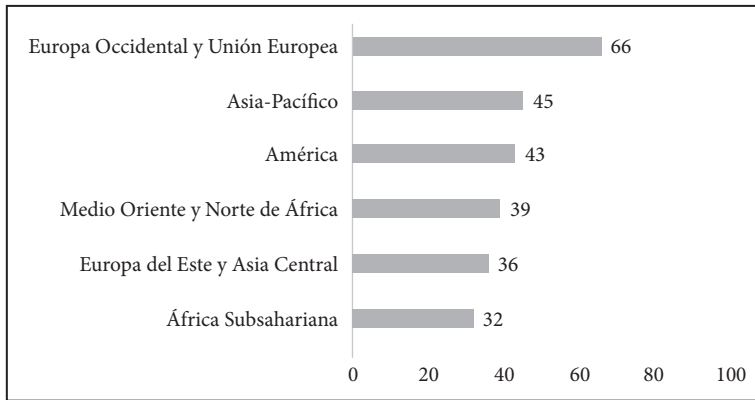
²⁰ Robert O. Keohane, "The demand for international regimes", *op. cit.*, p. 339.

²¹ Hongying Wang y James N. Rosenau, *op. cit.*, pp. 29-30.

²² El índice califica a 180 países y territorios en función de los niveles percibidos de corrupción en el sector público, de acuerdo con las opiniones de expertos y empresarios. Se utiliza una escala del 0 al 100, donde 0 significa corrupción elevada y 100 significa sin corrupción.

²³ Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*, disponible en <https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020> fecha de consulta: 11 de mayo de 2021.

Gráfica 1
Índice de Percepción de la Corrupción
Promedio por región, 2020



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, disponible en <https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020> fecha de consulta: 11 de mayo de 2021.

Siguiendo a Wang y Rosenau,²⁴ los cambios en la estructura política internacional también pudieron haber contribuido a la prominencia de la corrupción en la agenda global. Estos cambios se reflejan en el colapso de la Unión Soviética, que ha conducido al aparente triunfo global del capitalismo. Sacar al Estado de la economía “parece estar a la orden del día”. La lucha contra la corrupción, al reducir la discreción del gobierno y mejorar el papel de la competencia en el mercado, es parte del espíritu de la liberalización económica. Las organizaciones económicas internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, solían tolerar a la corrupción porque veían al Estado como un agente de desarrollo, y la intervención estatal en la economía conducía inevitablemente a la corrupción. Sin embargo, con el avance del sector privado en el desarrollo económico, las organizaciones económicas internacionales dudan menos en oponerse a la corrupción.

Por último, la ola de liberalización política y democratización significó una mayor libertad de prensa en varios países alrededor del mundo, lo cual estuvo acompañado de un incremento en las investigaciones sobre casos de corrupción.²⁵ Sin embargo, hay opiniones encontradas. Para Krastev,²⁶ lo que dio origen a la

²⁴ Hongying Wang y James N. Rosenau, *op. cit.*, pp. 29-30.

²⁵ *Ibidem*, p. 30.

²⁶ Ivan Krastev, *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Central European University Press, Hungría, 2004, p. 10.

retórica anticorrupción no fue su intensidad, sino el discurso. La emergencia de organizaciones como Transparencia Internacional, las cuales la consideraban como un mal global, allanó el terreno para una amplia coalición de actores.

La formación del régimen internacional anticorrupción

A partir del inicio del siglo XXI se puede hablar del surgimiento de la corrupción como un asunto de gobernanza global²⁷ como resultado de una creciente sensibilización y de la aparición de normas referentes a la lucha contra la corrupción en una escala global. No obstante, este proceso llevó diversas etapas que iniciaron después de los años setenta.

Wolf y Schmidt-Pfister²⁸ identifican cinco fases de los regímenes internacionales contra la corrupción. Hasta 1970 no hubo esfuerzos internacionales en absoluto. Durante esta primera fase, la corrupción y su combate se veían como asuntos puramente nacionales y las políticas internacionales anticorrupción eran consideradas como una intrusión ilegítima en los asuntos de los Estados soberanos, por lo que los efectos negativos de la corrupción fueron, en su mayoría, subestimados.

La segunda fase de los esfuerzos internacionales contra la corrupción (desde mediados de los años setenta hasta mediados de los noventa), denominada “acción unilateral para combatir el soborno”, se caracteriza por la promulgación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA, por sus siglas en inglés) que se realizó en Estados Unidos en 1977 a raíz del escándalo de *Watergate*, con el que se descubrió que cientos de empresas estadounidenses habían sobornado a funcionarios extranjeros y políticos importantes. Sin embargo, fue una ley que se modificó varias veces y se aplicó de una manera bastante reacia.

Fue hasta la tercera fase que la corrupción finalmente se vio como un problema de política internacional. A mitad de la década de los años noventa se vivió un auge global anticorrupción sin precedentes. Casi todas las organizaciones internacionales establecieron medidas contra la corrupción. Esta fase se consolidó en 2005 con la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), la cual introdujo un conjunto de normas, medidas y reglamentos que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos destinados a la lucha contra la corrupción. En ella se pide que se adopten medidas preventivas y se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado.²⁹

²⁷ Hongying Wang y James N. Rosenau, *op. cit.*, p. 40.

²⁸ Sebastian Wolf y Diana Schmidt-Pfister, “Between corruption, integration, and culture: the politics of international anti-corruption” en Sebastian Wolf y Diana Schmidt-Pfister (eds.), *International Anti-corruption Regimes in Europe*, Nomos, Alemania, 2010, p. 14.

²⁹ Véase ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, ONU, Estados Unidos, 2004, dis-

La cuarta fase se caracteriza por la implementación de disposiciones internacionales contra la corrupción a nivel nacional y por una cooperación cada vez más transnacional. Por último, hay evidencia de que una quinta fase emergió a inicios de los 2000, la cual reemplazó a la fase 4. Esta puede denominarse “crisis de legitimidad” o “nueva normalidad” y se caracteriza por, al menos, tres características: 1) el resultado de la lucha internacional contra la corrupción hasta el momento; 2) los peligros potenciales de la crisis financiera mundial para combatir la corrupción transnacional en el futuro, y 3) las crecientes preocupaciones respecto a la gobernanza de los regímenes internacionales anticorrupción.³⁰ A partir de esta etapa fue que surgieron varios tratados internacionales, leyes nacionales con alcance extraterritorial, sistemas regulatorios públicos y privados, así como instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas.³¹

Instrumentos internacionales, actores y prácticas del régimen internacional anticorrupción

Los instrumentos para combatir la corrupción son diversos. De acuerdo con el enfoque de estudio y la definición que se adopte del concepto de corrupción, en la bibliografía pueden encontrarse varias clasificaciones. Uno de los tipos de medidas para combatir a la corrupción se refiere a los instrumentos normativos y marcos institucionales.

Entre las medidas que contemplan los marcos institucionales pueden considerarse aquellas que Villoria e Izquierdo³² catalogan como preventivas, de detección e investigación y de sanción. Las preventivas incluyen los marcos normativos que desincentiven la corrupción y una gran diversidad de mecanismos de control; los instrumentos de detección e investigación hacen referencia a la necesidad de una política anticorrupción que incorpore un sistema de denuncias de corrupción y fraude, un sistema de protección al denunciante, una contraloría especializada, una fiscalía independiente, jueces especializados en delitos por corrupción, un sistema de órganos de control contable, económico y financiero coordinados; y un órgano de impulso y monitoreo del sistema. Por último, las herramientas de penalización y sanción deben asegurar castigos para los servidores públicos que han incurrido en delitos o faltas. Además, este sistema de sanción debe ser capaz de recuperar los fondos robados y evitar el lavado de capitales obtenidos a través

ponible en

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf fecha de consulta: 20 de enero de 2021.

³⁰ Sebastian Wolf y Diana Schmidt-Pfister, *op. cit.*, pp. 14-15.

³¹ Marcos Tourinho, *op. cit.*, p. 3.

³² Manuel Villoria y Agustín Izquierdo, *op. cit.*, p. 311.

de delitos. Entre otras cosas, debe existir un sistema de sanciones administrativas y morales a funcionarios.

Los instrumentos normativos y marcos institucionales de lucha contra la corrupción incluyen la legislación que, en la materia, ha impulsado la comunidad internacional. Como cualquier régimen internacional, el régimen anticorrupción se compone de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en la materia. El régimen incluye actores gubernamentales y no gubernamentales, los cuales se pueden agrupar en OIG y ONG. Entre las primeras se encuentran la ONU, la OCDE, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial y el FMI; y en la segunda clasificación está una de las ONG más representativas: Transparencia Internacional.

Los estatutos de estas organizaciones incorporan las normas, reglas y procesos de toma de decisiones del régimen. Al reunir a los miembros del régimen, estas organizaciones ayudan a reducir las motivaciones de los Estados para engañar a sus iguales y fortalecen el valor de la reputación.³³ Los principios del régimen internacional anticorrupción se encuentran articulados en varios instrumentos internacionales. Los más importantes se presentan en el Cuadro 1 y se desarrollan a continuación.

Cuadro 1
Principales instrumentos internacionales anticorrupción

<i>Instrumento</i>	<i>Organización internacional</i>
Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 1997	OCDE
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2005	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Pacto Mundial de las Naciones Unidas (principio diez “Anticorrupción”), 2004	ONU
Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996	OEA

Fuente: elaboración propia con datos de OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, y OCDE, *Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*.

³³ Karen Mingst, *op. cit.*, p. 281.

La Convención Anticohecho de la OCDE es un acuerdo internacional suscrito por países que establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros³⁴ que participan en transacciones comerciales internacionales. A través de ella se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los Estados miembros en asuntos de apoyo y extradición.³⁵

Respecto al trabajo de la ONU destacan dos instrumentos. El primero es el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (principio diez “Anticorrupción”), el cual fue anunciado durante la Cumbre de Líderes del Pacto Mundial en Nueva York. Durante este evento se mencionó que el Pacto Mundial de Naciones Unidas incluiría en adelante un décimo principio contra la corrupción. Éste compromete a los participantes del Pacto Mundial de la ONU no sólo a evitar el soborno, la extorsión y otras formas de corrupción, sino también a desarrollar políticas y programas concretos que aborden el tema de la corrupción. Las empresas, las Naciones Unidas y los gobiernos también tienen el reto de trabajar en conjunto y unirse a la sociedad civil.³⁶

El segundo instrumento es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuya finalidad es facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. La convención establece que cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción. Adicionalmente, contempla la participación de la sociedad civil al mencionar que cada Estado Parte adoptará medidas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción.³⁷

³⁴ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción define a un funcionario público extranjero como toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea designado o elegido, y toda persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluso para un organismo público o una empresa pública. Véase ONU, *op. cit.*, p. 8.

³⁵ Véase OCDE, *Convención para Combatir el Cobecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, disponible en https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf fecha de consulta: 20 de enero de 2021.

³⁶ Véase Pacto Mundial, *Principio 10*, disponible en <https://www.pactomundial.org/2015/04/principio-10/> fecha de consulta: 14 de julio de 2020.

³⁷ ONU, *op. cit.*, pp. 7, 10 y 16.

Por su parte, los propósitos de la Convención de la OEA son promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.³⁸

Entre las convenciones presentadas se pueden señalar como diferencias básicas sus respectivos ámbitos de validez espaciales y materiales. En cuanto al ámbito espacial, la convención de la ONU es de alcance universal, la convención de la OEA es regional y la convención de la OCDE sólo puede ser suscrita por los Estados que forman parte de la organización. Referente al ámbito material de validez, la convención de la ONU pretende regular prácticas corruptas que no sólo se relacionan con la función pública, sino también las del sector privado. En cambio, la convención de la OEA establece normas para un combate de la corrupción integral de servidores públicos. Por su parte, la convención de la OCDE acota su ámbito de validez a prácticas de corrupción en transacciones comerciales internacionales. Las semejanzas entre las convenciones radican en que todas hacen énfasis en que la competencia de los tribunales nacionales para sancionar prácticas propias de la corrupción debe ser lo más amplia posible, permitiendo al tribunal conocer asuntos también cuando las conductas delictivas se hayan llevado a cabo en el extranjero. De igual forma, en las tres convenciones, el seguimiento y monitoreo de sus resultados se comunican a cada país haciéndoles recomendaciones concretas.³⁹

El papel de la sociedad civil ha sido central en el control de la corrupción a nivel internacional. De hecho, hay evidencia de que en los países donde funciona el control de la corrupción existe un gran número de asociaciones políticas y civiles.⁴⁰ En el caso de las ONG, que son miembros clave de coaliciones y redes formadas por individuos que persiguen un propósito en común, caracterizadas por no tener un mandato gubernamental ni compartir poder con el gobierno,⁴¹ debe destacarse el papel de Transparencia Internacional, que es una organización internacional, no

³⁸ OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp/ fecha de consulta: 14 de julio de 2020.

³⁹ Víctor Rojas, “Los tratados internacionales sobre corrupción” en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010, pp. 195-196.

⁴⁰ Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2015, p. 169.

⁴¹ Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, *op. cit.*, p. 221.

gubernamental, no partidista y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional que cuenta con capítulos nacionales en más de 100 países. Transparencia Internacional fue creada en 1993 bajo tres principios básicos:⁴² 1) un enfoque holístico para mejorar los sistemas contra la corrupción; 2) no investigación de casos individuales de corrupción por exposición; y 3) movilización de la sociedad civil en los países y regiones afectados para diagnosticar sus propios problemas y diseñar e implementar la reforma necesaria.

A partir de que la corrupción se tomó en cuenta como parte importante de la agenda global es posible que haya un impacto significativo en las preferencias y en el comportamiento de los gobiernos. Dada la mayor conciencia pública sobre la corrupción como un obstáculo para el desarrollo económico, es probable que los gobiernos reconsideren su actitud hacia la corrupción. Justamente Transparencia Internacional ha podido hacer que los gobiernos reconceptualicen los costos y beneficios de la corrupción.⁴³

El discurso anticorrupción adoptado por Transparencia Internacional no fue un discurso de oposición dedicado a desprestigiar o denunciar públicamente, sino que se trató de una narrativa de los reformadores dentro de las instituciones internacionales. De esa forma, no se basó en combatir la corrupción, sino en introducir prácticas de transparencia. Este enfoque sin confrontación en el combate a la corrupción fue reforzado por su estructura organizacional. Sus sedes nacionales reunieron a los representantes de la comunidad cívica, los negocios y el gobierno, permaneciendo autónomos en el marco global. Este enfoque corporativo en la movilización de apoyo para las políticas anticorrupción resultó ser muy exitoso tratando con instituciones internacionales.⁴⁴

Para Arellano y Hernández,⁴⁵ la construcción de propuestas internacionales para prevenir, perseguir, documentar y castigar actos de corrupción ha tenido influencia en las políticas de cada país porque ello ha tenido impactos exógenos en las agendas locales para promover instancias contra la corrupción. El hecho de que se haya logrado construir y mantener el régimen internacional contra la corrupción como un asunto de gobernanza a nivel global ha permitido que países en desarrollo, como México, se comprometan a adoptar la serie de tratados, convenciones y reglamentos provenientes de OIG y ONG.

⁴² Peter Eigen, "International corruption: organized civil society for better global governance" en *Social Research*, vol. 80, núm. 4, 2013, p. 1294.

⁴³ Hongying Wang y James N. Rosenau, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁴ Ivan Krastev, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁵ David Arellano Gault y Jesús Hernández Galicia, "Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos" en *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 14, 2016, p. 12.

El gobierno mexicano ha suscrito tres convenciones internacionales anticorrupción: la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, las cuales sustentan las iniciativas y planes de acción anticorrupción de las instituciones gubernamentales y del sector privado en el país.⁴⁶ Por otra parte, entre los esfuerzos no gubernamentales, en 1999 se creó Transparencia Mexicana, capítulo de Transparencia Internacional en México, cuyos objetivos son congruentes con los de su homóloga internacional.

Pese a estos avances al interior de México, en política mundial los principios, normas y reglas de los regímenes internacionales son necesariamente frágiles porque corren el riesgo de entrar en conflicto con el principio de soberanía; sin embargo, la cooperación es posible, ya que los intereses mutuos son suficientes para permitir que los Estados superen sus suspicacias.⁴⁷ Al respecto, los gobiernos mexicanos se han mantenido abiertos a participar en convenciones internacionales que mejoran sus relaciones con otros Estados. No obstante, el grado de percepción se ha mantenido elevado y el número de casos dentro del país ha sido alarmante.

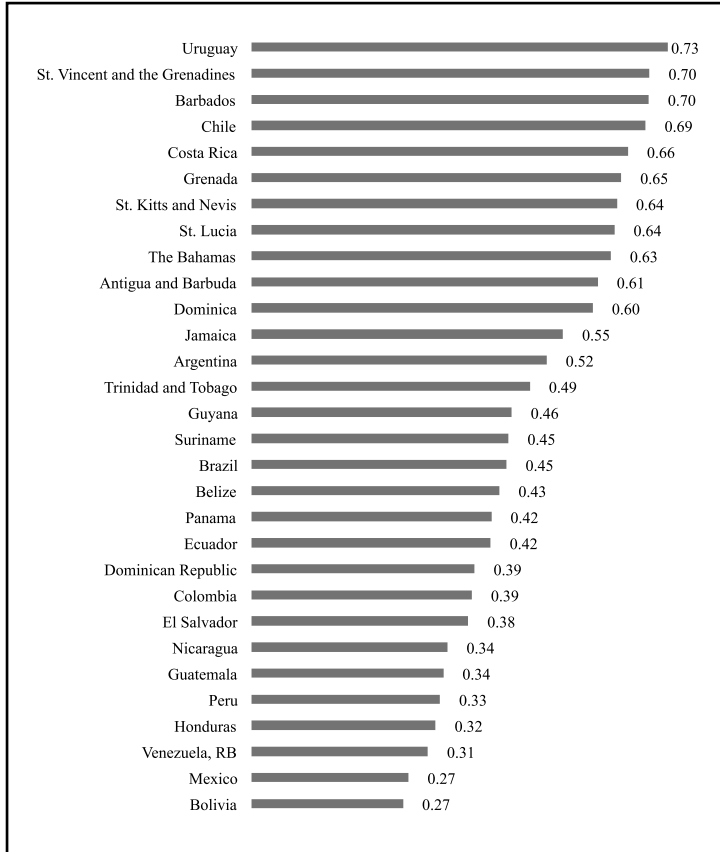
El Índice de Estado de Derecho elaborado por la organización *World Justice Project* incluye el estudio del factor de ausencia de corrupción en el gobierno. Este factor toma en cuenta tres formas de corrupción: sobornos, influencias indebidas por intereses públicos o privados, así como la apropiación indebida de fondos públicos u otros recursos. Los puntajes que se asignan van de 0 a 1, donde 0 muestra una fuerte presencia de corrupción en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y en los sistemas de seguridad y de procuración de justicia, y 1 indica ausencia de corrupción. Como se puede apreciar en la Gráfica 2, en el índice de 2020,⁴⁸ México obtuvo una puntuación de 0.27 en este factor, ubicándose en el lugar 121 de 128; es decir, es uno de los países peor evaluados. En la región de América Latina y el Caribe destaca que México es, junto a Bolivia, uno de los dos países con la peor puntuación.

⁴⁶ Información obtenida de Programa de Convenciones y Mecanismos Internacionales Anticorrupción de Transparencia Mexicana, disponible en <https://www.tm.org.mx/programa-de-convenciones-y-mecanismos-internacionales-anticorrupcion/> fecha de consulta: 6 de enero de 2021.

⁴⁷ Robert O. Keohane, *Interdependencia, cooperación y globalismo*, CIDE, México, 2009, p. 229.

⁴⁸ El reporte completo se puede consultar en <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>.

Gráfica 2
Índice de Estado de Derecho 2020
Factor ausencia de corrupción
América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con datos de World Justice Project, disponible en <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020> fecha de consulta: 10 de febrero de 2021.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 142, enero-abril 2022, pp. 43-65.

La corrupción en México comenzó a hacerse más visible a partir de los casos de exgobernadores acusados de enriquecimiento ilícito, desvío de recursos, adquisición de bienes con fondos públicos, nexos con el narcotráfico, entre otros delitos. Uno de los más conocidos es el del exgobernador del estado de Veracruz en el periodo de 2010 a 2016, Javier Duarte de Ochoa, quien fue detenido después de ser acusado de corrupción y enriquecimiento ilícito. Desde el inicio de su gobier-

no, en diciembre de 2010, salieron a la luz señalamientos sobre la intervención de su predecesor, el exgobernador priísta Fidel Herrera, en el proceso electoral para favorecer a Duarte durante su candidatura.⁴⁹ Los hechos más graves se dieron a conocer hacia el final de su gestión, en mayo de 2016, por la investigación periódica “Las empresas fantasma” realizada por el medio digital *Animal Político* y la asociación civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. La investigación documentó el procedimiento mediante el cual algunos funcionarios cercanos al entonces gobernador, Javier Duarte, entregaron contratos a una red de empresas fantasma para la compra de productos que debían destinarse a la población vulnerable, pero que nunca llegaron a su destino.⁵⁰

Si bien los instrumentos internacionales para el combate de la corrupción han sido relevantes para que este problema se haya transformado en un asunto de gobernanza global, una buena parte de la literatura sobre corrupción ha encontrado que los instrumentos legales y marcos institucionales no siempre son exitosos en países con corrupción generalizada. De acuerdo con Mungiu-Pippidi,⁵¹ “pocas armas institucionales son eficaces como pilotos automáticos, ya que necesitan agentes activos que las utilicen para lograr el éxito”. En la mayoría de los casos lo que se necesita es una buena alineación de las herramientas con los contextos correspondientes.

Para Fisman y Golden,⁵² el problema de las agencias de investigación y sanción es que, en un país donde la corrupción está generalizada, los funcionarios que deben vigilar a los burócratas y hacer cumplir la ley pueden estar dispuestos a aceptar sobornos y dejar pasar los actos corruptos. Una de las razones por las cuales las reformas anticorrupción fallan en países con corrupción sistémica⁵³ es que los instrumentos para disminuir la corrupción están basados en mecanismos de monitoreo y regímenes de sanción que derivan de la teoría del agente-principal.

La teoría del agente-principal sitúa el análisis de la corrupción en la interacción y las interrelaciones que existen dentro y fuera de los organismos públicos y se basa en dos supuestos clave: 1) que existe un conflicto de objetivos entre los llamados principales, quienes supuestamente asumen el interés público, y los agentes

⁴⁹ Véase Tania Rosas y Jorge Monroy, “Difunden grabaciones de Fidel Herrera” en *El Economista*, 16 de junio de 2010, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Difunden-grabaciones-de-Fidel-Herrera-20100616-0123.html> fecha de consulta: 1 de enero de 2021.

⁵⁰ Para ver las tres entregas completas de la investigación, véase <https://contralacorrupcion.mx/web/empresasfantasma/> fecha de consulta: 1 de enero de 2021.

⁵¹ Alina Mungiu-Pippidi, *op. cit.*, p. 113.

⁵² Ray Fisman y Miriam Golden, *Corruption. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2017, p. 239.

⁵³ Existe corrupción sistémica cuando hay colaboración pasiva o activa, indiferencia o dobles discursos que han posibilitado que el problema se extienda de manera constante, eficaz y normalizada.

(aquellos que desempeñan las tareas de gobierno), quienes, en principio, tienen una preferencia a favor de las transacciones corruptas debido a que los beneficios de tales transacciones superan los costos, y 2) que los agentes tienen más información que los principales, lo que resulta en una asimetría de información entre los dos grupos de actores. Desde la perspectiva de la agencia, la corrupción ocurre cuando el agente traiciona el interés del principal en la búsqueda de sus propios intereses.⁵⁴

Los teóricos de la agencia proponen combatir la corrupción con reformas que incluyan mecanismos *ex ante* para reducir riesgos y prevenir acciones corruptas, así como mecanismos *ex post* para minimizar la probabilidad de que los agentes sean corruptos durante el cargo. Con ello, se busca reducir los incentivos y oportunidades para la corrupción. Sin embargo, se ha demostrado que estos mecanismos funcionan sólo en países con niveles bajos de corrupción, ya que lo que se encuentra en países donde fracasan estas políticas es que el principal (por ejemplo, el ciudadano) no muestra demasiado interés en controlar la corrupción del agente.

En países con alta percepción de corrupción se ha generado un círculo vicioso en el que ha surgido desconfianza y un funcionamiento parcial de las instituciones, pues éstas persiguen objetivos particulares. Aquí se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se instalan prácticas sociales depredadoras donde hay una lógica particularista. En última instancia, las reformas anticorrupción basadas en el marco del agente principal siempre fracasarán. Es decir, en estas sociedades el problema de corrupción no es un simple problema de la agencia, sino un problema de acción colectiva.⁵⁵

En virtud de lo anterior, diversos autores han planteado algunas sugerencias para combatir la corrupción en países con corrupción generalizada o sistémica. En estos lugares es necesario que todo el sistema transite del particularismo que caracteriza a la corrupción, al universalismo, en el cual se necesita de un “*big push*” que involucre a las instituciones políticas, económicas y sociales, donde se llegue a tener un “*new game in town*” caracterizado por la combinación de instrumentos de control formales en forma de mecanismos de monitoreo y sanción, así como instrumentos informales reflejados en reciprocidad y confianza. Estos mecanismos

La corrupción sistémica se se ha extendido entre las instituciones públicas y privadas, entre los tres poderes de la Unión y entre los tres ámbitos de gobierno; “es un complejo conjunto de redes con participación activa, pasiva y complaciente de políticos, funcionarios, organismos públicos, empresas privadas y ciudadanos que actúan conjunta y aisladamente conforme a las circunstancias, necesidades y posibilidades de cada situación”. Véase David Arellano Gault y Jesús Hernández Galicia, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁴ Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, “Why anticorruption reforms fail-Systemic corruption as a collective action problem” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, núm. 3, 2013, p. 452.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 451.

informales son cruciales, ya que implican expectativas compartidas de que se puede confiar en que la mayoría de las personas serán honestas.⁵⁶

Esta idea es apoyada por Mungiu-Pippidi,⁵⁷ quien afirma que el modelo ideal para explicar el control de la corrupción debería ser un modelo de equilibrio sin una perspectiva del agente-principal. En este marco propuesto, se entiende que la corrupción es un resultado de las limitaciones impuestas por la sociedad en su conjunto, la cual es incapaz de evitar que se aprovechen las oportunidades de beneficios indebidos. En ese sentido, el control de la corrupción se refiere a la capacidad colectiva para hacer cumplir la gobernanza basada en el universalismo ético.

De acuerdo con Rothstein, Persson y Teorell,⁵⁸ hay hallazgos empíricos basados en las experiencias que han pasado de sistemas de gobierno totalmente corruptos a significativamente menos corruptos, como Hong Kong, los cuales apoyan el argumento de que un “*big push*” que involucre a las instituciones políticas, económicas y sociales es necesario para disminuir la corrupción. El caso de la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) de Hong Kong es uno de los diseños institucionales anticorrupción más citados en la bibliografía y en reportes sobre la materia. Esta comisión se creó en 1974 en un momento en el cual Hong Kong estaba sumido en sus mayores niveles de corrupción.⁵⁹ Una forma de evidenciar la eficacia de esta comisión es que, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2020 de Transparencia Internacional, Hong Kong se encuentra entre los 15 países con mejor puntuación de los 180 países evaluados.⁶⁰ En Hong Kong, la corrupción se combatió con éxito desde arriba, lo cual implicó que los propios miembros de la élite gobernante pusieran el ejemplo al cambiar su comportamiento más allá del nivel retórico.⁶¹

Conclusiones

A lo largo de este texto se ha demostrado que, a partir de los años noventa, el régimen internacional anticorrupción se afianzó como un asunto de gobernanza global debido a una mayor visibilidad de las prácticas corruptas a nivel mundial, al vínculo de la corrupción con otras formas de delincuencia y, sobre todo, gracias al trabajo de distintos organismos internacionales gubernamentales y no guber-

⁵⁶ *Ibidem*, p. 465.

⁵⁷ Alina Mungiu-Pippidi, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁸ Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, *op. cit.*, p. 465.

⁵⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015, p. 101.

⁶⁰ El índice completo se puede consultar en <https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020> fecha de consulta: 25 de enero de 2021.

⁶¹ Véase Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, *op. cit.*, pp. 465-466.

namentales. Pese a que estos operan mediante instituciones no vinculantes, han conseguido que los gobiernos de países en desarrollo, como México, se apeguen a sus convenciones e intenten cooperar con otros actores en el combate a distintos tipos de corrupción.

Los regímenes internacionales pretenden incidir en el comportamiento de quienes los establecen a través de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones. Sin embargo, no se debe dejar de lado que consisten en reglas flexibles y normas que pueden no ser obligatorias. Es por ello que, aunque no se debe restar importancia a los esfuerzos internacionales que intentan mejorar las relaciones entre los Estados y fomentar su cooperación en los temas anticorrupción, en la práctica, esta serie de reglas se ve obstaculizada y reduce su influencia por distintos motivos, entre los que destacan: la diversidad en la situación política y económica de los países en que operan, el carácter soberano de los Estados, y las instituciones internas, sobre todo las de los países desarrollados, que siempre están por encima de cualquier tratado o convención internacional.

A pesar de que el gobierno mexicano se ha caracterizado por cooperar y tener una presencia activa en foros internacionales, es claro que las instituciones gubernamentales de combate a la corrupción no han sido suficientes para que la percepción de la corrupción disminuya. Precisamente en ello recae la relevancia de que se fortalezca la cooperación y coordinación de acciones entre el gobierno y los actores no gubernamentales.

Las medidas de combate a la corrupción implementadas a través de los regímenes internacionales en la materia han funcionado de mejor manera en los países desarrollados. Sin embargo, aún prevalecen niveles elevados de prácticas corruptas en naciones en desarrollo y subdesarrolladas, donde habría que aclarar si las perspectivas de los organismos internacionales se ajustan y son congruentes con sus sistemas políticos y económicos.

Fuentes consultadas

- Arellano Gault, David y Jesús Hernández Galicia, “Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos” en *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 14, 2016.
- Eigen, Peter, “International corruption: organized civil society for better global governance” en *Social Research*, vol. 80, núm. 4, 2013.
- Fisman, Ray y Miriam Golden, *Corruption. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2017.
- Gerring, John, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger, “Theories of International Regimes” en *Review of International Studies*, vol. 26, núm. 1, 2000.

- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015.
- Karns, Margaret P. y Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 2010.
- Keohane, Robert O., “The demand for international regimes” en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1984.
- Keohane, Robert O., *Interdependencia, cooperación y globalismo*, CIDE, México, 2009.
- Krasner, Stephen D., “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables” en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982.
- Krastev, Ivan, *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Central European University Press, Hungría, 2004.
- Legler, Thomas, “Gobernanza global” en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Oxford University Press, México, 2013.
- López-Vallejo, Marcela, “Gobernanza global” en Jorge Schiavon *et al.* (eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, CIDE, México, 2016.
- Mingst, Karen, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, CIDE, México, 2006.
- Mungiu-Pippidi, Alina, *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2015.
- OCDE, *Convención para Combatir el Cobecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, disponible en https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf fecha de consulta: 20 de enero de 2021.
- OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp/ fecha de consulta: 14 de julio de 2020.
- ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, ONU, Estados Unidos, 2004, disponible en https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf fecha de consulta: 20 de enero de 2021.
- Pacto Mundial, *Principio 10*, disponible en <https://www.pactomundial.org/2015/04/principio-10/> fecha de consulta: 14 de julio de 2020.
- Persson, Anna, Bo Rothstein y Jan Teorell, “Why anticorruption reforms fail-

- Systemic corruption as a collective action problem” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, núm. 3, 2013.
- Rojas, Víctor, “Los tratados internacionales sobre corrupción” en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010.
- Rosas, Tania y Jorge Monroy, “Difunden grabaciones de Fidel Herrera” en *El Economista*, 16 de junio de 2010, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Difunden-grabaciones-de-Fidel-Herrera-20100616-0123.html> fecha de consulta: 1 de enero de 2021.
- Rosenau, James N., “Governance, order, and change in world politics” en James N. Rosenau (ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge Studies in International Relations, Reino Unido, 1992.
- Tourinho, Marcos, “Brazil in the global anticorruption regime” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, núm. 1, 2018.
- Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*, disponible en <https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020> fecha de consulta: 11 de mayo de 2021.
- Transparencia Internacional, *What is Corruption?*, disponible en <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> fecha de consulta: 12 de julio de 2020.
- Transparencia Mexicana, *Programas*, disponible en <https://www.tm.org.mx/programas/> fecha de consulta: 12 de julio de 2020.
- Villoria, Manuel y Manuel Izquierdo, *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, España, 2016.
- Wang, Hongying y James N. Rosenau, “Transparency International and corruption as an issue of global governance” en *Global Governance*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- Wolf, Sebastian y Diana Schmidt-Pfister, “Between corruption, integration, and culture: the politics of international anti-corruption” en Sebastian Wolf y Diana Schmidt-Pfister (eds.), *International Anti-corruption Regimes in Europe*, Nomos, Alemania, 2010.

La legitimidad social, la reputación y los grupos de interés como elementos de la diplomacia corporativa

Social legitimacy, reputation and stakeholders as elements of corporate diplomacy

Gabriela Mata-Sánchez*

Resumen

La actual multiplicidad de actores internacionales ha ampliado el alcance de las actividades diplomáticas. La diplomacia corporativa surge en un contexto en el que las corporaciones transnacionales deben atender no solamente sus intereses económicos, sino su relación con distintos sectores de la sociedad, que van desde los gobiernos anfitriones hasta la población del territorio en el que intente operar. El propósito de este artículo es analizar el concepto de diplomacia corporativa, su evolución y los principales elementos que la actual literatura y estudios atribuyen a las actividades de este tipo de diplomacia. Tras el análisis, es pertinente determinar que entre los principales elementos de la diplomacia corporativa están la búsqueda de legitimidad para operar, la protección de la reputación de las corporaciones y la relación con los grupos de interés.

Palabras clave: diplomacia corporativa, corporaciones transnacionales, actores internacionales, legitimidad social, grupos de interés, reputación, relaciones internacionales.

Abstract

The current multiplicity of international actors has expanded the scope of diplomatic activities. Corporate diplomacy arises in a context in which transnational corporations must attend not only to their economic interests, but to their relationship with different sectors of society, ranging from host governments to the population of the territory in which they intend to operate. The purpose of this article is to analyze the concept of corporate diplomacy, its evolution and the main elements that current literature and studies attribute to the activities of this type of diplomacy. After the analysis, it is pertinent to determine that

* Doctora en Filosofía con orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Cuenta con una Maestría en Humanidades por la Universidad de Monterrey y un Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada en Relaciones Internacionales por la UANL. Actualmente es coordinadora académica del programa de Doctorado en Filosofía con orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL. Correo electrónico: gmatas@uanl.edu.mx

among the main elements of corporate diplomacy are the search for legitimacy to operate, the protection of the reputation of corporations and the relationship with interest groups.

Key words: corporate diplomacy, transnational corporations, international actors, social legitimacy, stakeholders, reputation, international relations.

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo analizar el concepto de diplomacia corporativa e identificar sus principales elementos a través de una revisión bibliográfica. Ante la actual proliferación de actores internacionales y la creciente complejidad del entorno global, diversas entidades se convierten en objeto de estudio relevante para la disciplina de Relaciones Internacionales, pues éstas afectan significativamente el comportamiento y las capacidades del actor internacional por excelencia: el Estado.

No es nuevo estudiar los intereses económicos de las empresas transnacionales y las estrategias que utilizan para conseguirlos en el ámbito internacional. Sin embargo, el fortalecimiento del papel de actores internacionales, como la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, y el poder que acumulan ante la autoridad y a través de la opinión pública, representan hoy un reto para las corporaciones transnacionales, incluso a pesar de la relación que estas corporaciones tengan con los gobiernos nacionales y anfitriones. Por lo tanto, más allá de la tradicional colaboración gobierno-empresa para conseguir sus objetivos, las corporaciones transnacionales deben considerar estrategias más redondas, en donde contemplen todos los grupos que tienen algún interés en la operación de la corporación.

En este contexto es en el que surge el término de “diplomacia corporativa”. Tras la Segunda Guerra Mundial y, en particular, después de la Guerra Fría, el mundo experimentó la rápida aceleración del proceso de la globalización, la expansión del liberalismo económico como un modelo a seguir y la promoción de los valores democráticos. Las empresas transnacionales incrementaron su relevancia en el sistema internacional, mientras que los Estados generaron estrategias para atraerlas hacia sus propios territorios, en la búsqueda de generosas inversiones que elevaran sus indicadores económicos nacionales.

Disciplinas como Negocios y Ciencias Administrativas han multiplicado sus estudios sobre la presencia internacional de las empresas y sobre la diplomacia empresarial, lo que les ha llevado a generar modelos de internacionalización para las mismas; desde Relaciones Internacionales se abordaba el tema desde el estudio de los actores recientes y de su impacto en la configuración del sistema. Nuevas formas de diplomacia se convirtieron también en objeto de estudio de Relaciones Internacionales en las últimas décadas. Desde la diplomacia pública, local, cultural,

económica, comercial, e incluso ciudadana, todas ellas enfocadas en los objetivos de la actividad diplomática en función del actor que llevase a cabo dichas actividades.

El artículo argumenta que, ante el proceso de globalización, nuevos actores de tipo social y privado han incrementado de manera significativa su poder y participan activamente en la configuración del sistema internacional a través de acciones diplomáticas que respondan a la influencia y la presión de entidades públicas y sociales. Las corporaciones han podido adaptarse a dichos cambios y despliegan estrategias con el fin de obtener el máximo beneficio de su posición de poder y sin la oposición de ningún otro actor. Por lo anterior, los principales elementos que conforman la diplomacia corporativa son la legitimidad social, la reputación y los grupos de interés. Para efectos de este artículo, la diplomacia corporativa es una de las nuevas diplomacias que enfoca su estudio en las estrategias que las corporaciones multinacionales (principalmente empresas, aunque también pueden ser organizaciones internacionales privadas) despliegan para relacionarse con los gobiernos anfitriones, otras empresas, la sociedad civil, los organismos no gubernamentales y, en general, todos aquellos grupos de interés que convergen en el ámbito en el que deseen desarrollarse, así como las acciones encaminadas a mantener una buena reputación.

La relevancia de este artículo radica en la necesidad de comprender, de forma más integral y desde la disciplina de Relaciones Internacionales, el papel de las corporaciones transnacionales en el sistema y los elementos a tomar en cuenta al analizar las actividades diplomáticas que despliegan para operar sin conflictos ante el fortalecimiento de otros actores internacionales que cuestionan sus operaciones. El documento contiene primero un repaso breve en torno a la globalización económica y el surgimiento de nuevos actores internacionales, para después hacer una aproximación conceptual sobre diplomacia corporativa. Posteriormente, presenta legitimidad, la relación con *stakeholders* y la reputación como elementos fundamentales de este tipo de diplomacia, apartado en donde se propone un marco teórico para su definición y ámbito de aplicación. Por último, el documento presenta la discusión y las conclusiones.

Revisión de la literatura

La metodología utilizada para el análisis fue la revisión bibliográfica. Con el objetivo de identificar el estado del arte de la literatura en torno a la diplomacia corporativa, se realizó una búsqueda de artículos académicos en la base SCOPUS publicados entre los años 2005 y 2019, la cual permitió identificar las principales tendencias con respecto a las publicaciones realizadas utilizando el término. Mientras que la base arrojó 25 artículos en inglés, no mostró ninguno en español. Las principales áreas del conocimiento que arrojaron resultados fueron Gerencia de Negocios y Cien-

cias Sociales. De los 25 artículos en la base de datos, cuatro de ellos, todos del año 2019, aún no eran publicados. Este documento tomará en cuenta los artículos que hayan sido publicados a la fecha de la búsqueda, es decir, desde 2005 hasta 2019, que contribuyan a la conceptualización y aplicación de la diplomacia corporativa. Asimismo, el artículo incluye otras referencias que, encontradas en otras bases de datos, abordan el tema desde un punto de vista conceptual.

El término de “diplomacia corporativa” existe en la literatura desde la década de los años noventa. Sin embargo, su estudio como tal es un fenómeno relativamente nuevo. Además, distintas disciplinas lo abordan, principalmente desde las áreas de Negocios y Gerenciales (55.2 por ciento) y desde las Ciencias Sociales (37.9 por ciento). En menor medida lo estudian Ciencias de la Salud (3.4 por ciento) y Psicología (3.4 por ciento).

Tabla 1
Abordaje del tema de diplomacia corporativa

<i>Disciplinas</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Universidades que han publicado</i>	<i>#</i>
Negocios y gerenciales	55.2	Instituto para la Paz Oslo	2
Ciencias Sociales	37.9	Universidad de Pennsylvania	2
Ciencias de la Salud	3.4	Universidad de Otago	2
Psicología	3.4	Wharton School	2

Fuente: elaboración propia con información de SCOPUS.¹

2017 fue el año de mayor producción académica que utilizó el término “diplomacia corporativa”, con nueve artículos, mientras que el segundo año más productivo fue 2015, con cuatro artículos. Las universidades en las que se concentra la producción de estos artículos son occidentales, entre las que destacan el Instituto de Investigación para la Paz Oslo, la Universidad de Pennsylvania, la Universidad de Otago y la Universidad de Pennsylvania Wharton School, cada una con dos publicaciones (ver Tabla 1). Ocho de los 20 artículos mencionados fueron producidos en Estados Unidos, mientras que Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega y Portugal cuentan con dos cada uno.

¹ EBSCOhost, base de datos de la biblioteca digital de la UANL, disponible en <https://www.dgb.uanl.mx/?mod=accesoabasededatosporconricyt>

Los resultados de esta búsqueda, aunado a lo encontrado en otros buscadores, reflejan tres asuntos importantes. El primero es que la preocupación en torno al papel de las corporaciones transnacionales en el sistema internacional se concentra principalmente en Estados Unidos de América. Lo anterior no es sorpresa si se considera que más de la mitad de las empresas más grandes del mundo son estadounidenses, seguidas de las chinas y, en menor medida, de las europeas. El segundo asunto es que la mayor parte de la investigación que utiliza el término “diplomacia corporativa” hace alusión a tres elementos intangibles que caracterizan a las actividades diplomáticas de este tipo: 1) legitimidad social; 2) reputación y 3) relación con grupos de interés. El tercer asunto es la concentración del estudio de la diplomacia corporativa desde las ciencias de Negocios y Gerenciales y, en menor medida, desde las Ciencias Sociales. Incluso dentro de esta última, la mayoría de los estudios se realizan desde otras disciplinas, como Comunicación o Relaciones Públicas, pero no desde Relaciones Internacionales. Esto implica que en la investigación predomina una perspectiva desde la empresa y los negocios, pero no desde el estudio de la corporación como un actor internacional que ocupa un lugar dentro del sistema, que acumula poder e influencia y que, por lo tanto, impacta la interacción entre el resto de los actores internacionales.

Globalización económica y proliferación de actores internacionales

La globalización puede ser un fenómeno o una teoría. Existen numerosas definiciones que intentan explicarla desde una perspectiva política, económica, social y cultural. Una forma de definirla es como la creciente interacción entre múltiples actores internacionales en un contexto de acelerada integración. Específicamente, la globalización económica se refiere a la creciente integración de las economías a través del comercio y los flujos financieros, así como el intenso movimiento de fuerza laboral y la tecnología a través de las fronteras.²

Como teoría, la globalización analiza precisamente las interdependencias que surgen de la interacción de los múltiples actores internacionales que existen hoy en el sistema internacional y tiene el objetivo de interpretar los fenómenos que ocurren en el sistema en distintos campos, como el desarrollo, la economía mundial, los escenarios sociales y las influencias culturales y políticas. Así pues, la globalización constituye un conjunto de teorías que van en dos líneas: los sistemas de comunicación mundial y las condiciones económicas. Con respecto a la

² Omotayo Adewale Osibanjo, Odunayo Paul Salau y Adebukola E. Oyewunmi, “Globalization and multinational corporations: The Nigerian business environment in perspective” en *Journal of Business and Management*, vol. 16, núm. 2, IOSR Journals, noviembre 2014, pp. 2-3.

última, Reyes estipula que existen dos aspectos principales: la estructura del sistema económico mundial y cómo ha cambiado esta estructura.³

Desde la posguerra no sólo interactúan los Estados, sino que existen muchos otros tipos de actores que participan en el sistema con actividades económicas, comerciales, políticas y financieras, como las organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales, medios de comunicación, sindicatos, grupos económicos y financieros, e incluso los individuos. De acuerdo con Rafael Calduch, el concepto de actor internacional refleja el dinamismo de la sociedad mundial, en donde lo más relevante es la acción que lleven a cabo los grupos sociales que participan en ella. Por lo tanto, un actor internacional es un grupo que tiene la capacidad de participar en las relaciones internacionales de manera significativa, que pueden ser jerarquizados y que trascienden los límites de lo nacional; tienen influencia en la vida económica, social, y jurídico-política, e implementan diversas estrategias para conseguir sus intereses en el ámbito global.⁴

De entre éstos, destacan los no intraestatales y no gubernamentales, entre los que se encuentran las corporaciones transnacionales. Su fortalecimiento y acciones han impulsado la globalización económica, y su campo de acción trasciende múltiples países, culturas y poder económico, y actúan como facilitadoras. Durante la posguerra y, en especial, al término de la Guerra Fría, el orden económico internacional ha sufrido cambios drásticos. La autoridad y el poder de los negocios internacionales llevan un crecimiento constante que ha desafiado las perspectivas más tradicionales sobre el sistema internacional. Los negocios ahora configuran los valores y normas fundamentales de la sociedad y definen las políticas públicas y su práctica.

Nuevas diplomacias

En el sentido tradicional, la diplomacia es aquella que llevan a cabo los países a través de sus embajadas y jefes de Estado, y se ocupa de negociaciones entre los países a través de medios pacíficos para alcanzar sus objetivos de política exterior.⁵ Esta visión en realidad responde a la concepción realista de que los Estados son los principales actores internacionales, pero su alcance es limitado al considerar que, como se explica en el apartado anterior, en el entorno global convergen los intereses de múltiples entidades que además tienen la capacidad de influir en el comportamiento del sistema internacional.

³ Juan Camilo Restrepo Vélez, “La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo” en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 43, núm. 119, Colombia, enero-junio 2013, p. 628.

⁴ Rafael Calduch, *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, pp. 68-71.

Por lo tanto, la práctica diplomática también ha cambiado, y la nueva diplomacia de los actores privados es una de las facetas más importantes de su evolución en el siglo XXI. El creciente papel estratégico de las corporaciones transnacionales ha seguido un patrón histórico en donde estas son las pioneras en términos de producción e innovación con el propósito de conseguir sus objetivos comerciales. Desde que tomaron fuerza en el sistema internacional, había existido una especie de “balance de poder” entre los poderes públicos y privados. Sin embargo, desde que el comercio y la liberalización comercial y financiera incrementaron su poder a finales del siglo XX, dejó de existir este balance, dando paso al predominio casi indiscutible del sector privado, principalmente de las empresas.

Sobre estas nuevas formas de diplomacia existen relativamente pocos estudios, por tratarse de un fenómeno reciente. Dado lo anterior, es necesario comprender cómo funcionan estas nuevas diplomacias y cómo los actores pueden trabajar en conjunto para implementar estrategias que respondan tanto a los intereses económicos de los Estados como a los de sus propias empresas. La globalización económica ha traído consigo la reconfiguración del sistema y, por lo tanto, el surgimiento de nuevas formas de diplomacia, entre las cuales se encuentran aquellas que buscan maximizar los beneficios económicos para los Estados y su sociedad, incluyendo a las empresas.

Saner y Yiu reconocen la complejidad de la práctica diplomática ante la participación simultánea de múltiples actores, sobre todo en el sistema económico internacional.⁶ En este sentido, consideran que la diplomacia ha adquirido una naturaleza posmoderna, es decir, distinta a la definición de los Estados modernos durante la paz de Westfalia. En dicha diplomacia posmoderna pueden encontrarse dos resultados. El primero, el más positivo, es que a mayor representación y participación de diversos grupos sociales, mayor democratización de los procesos políticos tanto en contextos nacionales como internacionales. Sin embargo, puede haber un efecto negativo, dado que incrementa la vulnerabilidad y fragmentación de las relaciones internacionales y la posibilidad de conflictos debido a la parálisis que la existencia de tantos actores puede ocasionar en la toma de decisiones.

En la diplomacia posmoderna podemos observar entonces que hay una coexistencia de múltiples actores divergentes en la esfera económica. Saner y Yiu

⁵ Alberto Lozano Vázquez y Marilyn Christian González Ojeda, “Diplomacia y teorías de Relaciones Internacionales” en Rafael Velázquez Flores, Salvador González Cruz y David García Waldman, *Teoría y práctica de la diplomacia en México: aspectos básicos*, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales-UANI/Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Monterrey, 2018, pp. 53-54.

⁶ Raymond Saner y Lichia Yiu, “International economic diplomacy: mutations in post-modern times” en *Discussion Papers in Diplomacy*, núm. 84, Instituto de Relaciones Internacionales Clingendael, Países Bajos, 2003, pp. 3-10.

los categorizan en seis principales roles: diplomacia económica, comercial, corporativa, de negocios, de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) nacionales, de ONG transnacionales. Los autores determinan actividades comunes para todas las diplomacias posmodernas, entre las que se encuentran influir en la formulación de políticas económicas y sociales; trabajar con organismos internacionales que establecen normas y que toman decisiones que impactan el comercio internacional y las regulaciones financieras; evitar conflictos con gobiernos extranjeros, ONG y otras instancias; utilizar múltiples foros internacionales y canales de medios para salvaguardar la imagen y la reputación de su propio país, empresa y ONG (“capital de reputación”); promover la creación de capital social a través del acercamiento con todas las partes interesadas que podrían verse afectadas por el proceso de desarrollo económico y la globalización, y buscar y mantener la credibilidad y legitimidad de representantes ante la sociedad.

Una aproximación conceptual a la diplomacia corporativa

Pese a que el incremento de las publicaciones sobre la diplomacia corporativa es relativamente nuevo, el concepto ha sido abordado desde finales de los años noventa y principios del siglo XXI, y numerosos autores han intentado definirlo desde distintas perspectivas. Aunque el nombre que se asigna a este tipo de actividades varía, todos se refieren –en mayor o menor medida– a las acciones de las empresas o corporaciones transnacionales para realizar sus operaciones de forma fluida y sin oposiciones en determinados contextos. El papel que desempeña el sector privado en las relaciones internacionales se ha estudiado desde diferentes perspectivas. Los estudios, en general, se enfocan en la acumulación del poder por parte de las empresas o en su propia producción económica que, en ocasiones, supera a la de algunos países; en menor medida, los estudios se enfocan en su impacto en las regulaciones y los resultados que sus actividades tienen en la sociedad internacional en su conjunto.

En el actual contexto internacional, las entidades privadas no funcionan en aislamiento, alejadas de los otros actores nacionales e internacionales. En principio, las multinacionales han tenido que trabajar de cerca con los actores públicos; la relación gobierno-empresa y su cooperación es fundamental en para garantizar operaciones. Cada vez con más frecuencia, las multinacionales participan en la comunicación estratégica con gobiernos –nacionales o de otro Estado– para alcanzar sus objetivos, y probablemente sean los actores mejor adaptados a un nuevo contexto en el que las tecnologías y las comunicaciones aceleraron el proceso de globalización.⁷

⁷ Ulrich Steger, *Corporate Diplomacy*, Wiley, West Sussex, 2003, pp. 6-7.

La relación entre empresas y gobiernos anfitriones, por lo general, tiene como objetivo facilitar los negocios, ya sea proyectos de inversión directa, promoción de exportaciones, protección contra la competencia desleal, entre otros. Por lo tanto, la interacción que una corporación multinacional desarrolla con un Estado anfitrión es tan importante como su relación con sus gobiernos nacionales y aquellos de los mercados a los que desean ingresar.⁸ Esta necesidad ha incrementado la frecuencia con que las empresas y sus gobiernos nacionales deben trabajar juntos, ya que pueden estar apuntando a los mismos objetivos. En este sentido, la forma en que los sectores privado y público llevan a cabo sus actividades de relaciones públicas, diplomacia y propaganda ahora están diseñadas de una manera muy similar. Por lo tanto, todas las multinacionales tienen que llevar a cabo actividades diplomáticas que les permitan hacer crecer sus negocios, mientras trabajan junto con sus gobiernos nacionales y de otros Estados que son de su interés.

Las actividades gobierno-empresa en el ámbito internacional suponen que, desde la corporación privada, los asuntos políticos son atendidos por personal de la empresa y que existe, por lo menos, una estrategia de política empresarial para gestionar dicha relación. No hay consenso sobre cómo llamar a este tipo de diplomacia. Algunos autores lo llaman propiamente diplomacia corporativa; sin embargo, otros lo asocian con el concepto de diplomacia empresarial. La literatura es muy variada en este sentido e, incluso, puede llegar a ser contradictoria al momento de querer distinguir entre conceptos que son parecidos, sobre todo en aquella literatura publicada en la primera década del presente siglo.

Por ejemplo, Saner y Yiu distinguen entre diplomacia corporativa y diplomacia de negocios. En su perspectiva, la primera consiste en enfocarse en el funcionamiento de un funcionario en dos culturas: la organizacional y la de la unidad de negocio, mientras que la de negocios consiste en el manejo de distintas interfaces entre la compañía, sus contrapartes de naturaleza distinta de los negocios y los grupos de interés externos.⁹ Por otro lado, Asquer¹⁰ define la diplomacia corporativa como todas aquellas actividades que tienen el propósito de influenciar a otros actores económicos y sociales para crear y explotar oportunidades comerciales, colaborar con autoridades y reguladores públicos que afectan los procesos comerciales y de inversión y prevenir posibles conflictos con partes interesadas externas y minimizar el riesgo político relacionado y atraer los favores de los medios y opiniones líderes para salvaguardar la imagen corporativa y la reputación.¹¹

⁸ Geoffrey Allen Pigman, *Contemporary Diplomacy*, Polity, Cambridge, 2010, pp. 70-79.

⁹ Raymond Saner y Lichia Yiu, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁰ Alberto Asquer, "What is corporate diplomacy and why does it matter?" en *Journal of Multidisciplinary Research*, vol. 4, núm. 3, Universidad St. Thomas, 2012, pp. 53-63.

¹¹ *Idem*.

Aunque los autores designan distintos nombres a las actividades diplomáticas de las empresas, reconocen que las multinacionales buscan ejercer influencia en otros grupos sociales para llevar a cabo sus actividades.

La definición de Asquer coincide con la de Steger, quien define la diplomacia corporativa como “un intento de gestionar sistemática y profesionalmente el entorno empresarial de forma que se garantice que el ‘negocio se realiza sin problemas’, básicamente con una ‘licencia para operar’ incuestionable y una interacción que conduce a la adaptación mutua entre corporaciones y la sociedad”.¹² Kesteleyn también aborda el concepto como “actividades políticas corporativas”, que describe como el esfuerzo que hacen las empresas para acceder a los tomadores de decisiones en el campo político, para lograr una ventaja competitiva al adquirir eficiencia, posición de mercado y legitimidad.¹³

En el mismo sentido que Asquer y Steger, Riordan considera que, al desarrollar sus capacidades diplomáticas, las empresas deben analizar los riesgos geopolíticos para su operación en el extranjero; identificar los actores gubernamentales y no gubernamentales que influyan en los riesgos antes mencionados; desarrollar redes de información e influencia que sean heterogéneas y multinivel; crear coaliciones entre los grupos de interés geopolítico basadas en intereses mutuos para poner presión en colaboradores que se resistan y marginalizar “actores problema”, implementar estrategias innovadoras de diplomacia pública más allá de las estrategias de *marketing* y del *lobbying*, brindar capacitación innovadora a sus ejecutivos e integrar los elementos antes dichos en una estrategia integral para gestionar el riesgo político.¹⁴

Al considerar estos autores, es claro que la diplomacia corporativa es un concepto que abarca mucho más que la mera maximización de beneficios económicos para las corporaciones multinacionales, sino que implica una visión integral de la propia existencia de la entidad privada y la manera en la que interactúa con otros actores del sistema internacional. Incluso la percepción que grupos sociales tengan de la empresa influye de manera considerable en el desarrollo de los negocios o asuntos de las multinacionales, por lo que su imagen y reputación deben considerarse al momento de definir estrategias. En este sentido, desde las relaciones públicas, White concibe la diplomacia corporativa como las actividades que influyen en dichos aspectos, tanto del país de origen como de la corporación o empresa, ya

¹² Ulrich Steger, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹³ Jennifer Kesteleyn, “Belgian multinationals and public-private partnerships in economic diplomacy” en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 9, núm.1, Brill/Nijhoff, 2014, pp. 27-28.

¹⁴ Shaun Riordan, “Business diplomacy: shaping the firm’s geopolitical risk environment” en *Netherlands Institute of International Relations*, Países Bajos, octubre 2014, disponible en <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/Shاون%20Riordan%20-%20Business%20Diplomacy%20-%20October%202014.pdf>

sea intencional o involuntariamente, y por lo general la llevan a cabo actores no estatales que a veces trabajan junto con funcionarios del gobierno.¹⁵

Riordan coincide con White, pues considera que debido a que las empresas multinacionales han incrementado su presencia internacional y, por lo tanto, el poder que sustentan, es probable que estas corporaciones se encuentren el descontento de grupos gubernamentales y no gubernamentales, por ello es necesario que las empresas tomen en cuenta la reputación con la que cuentan ellas o su país de origen, pues si su representación diplomática es escasa o se encuentra alejada del lugar de sus operaciones, esto puede constituir un problema. Además de las estrategias antes mencionadas, Riordan considera que las compañías también necesitan planes de contingencia ante cualquier riesgo que se pueda detectar. En este mismo sentido, Bolewski reconoce el aumento del poder social de las corporaciones transnacionales y su capacidad de influir en la política exterior de los Estados; sin embargo, este tipo de organizaciones se enfrentan cada vez más a las cambiantes altas expectativas de su papel en la sociedad como un actor influyente.¹⁶

Como puede observarse, el concepto ha evolucionado desde finales de la década de los años noventa, y varios autores lo han venido interpretando de formas distintas. Sin embargo, la constante en todas estas definiciones iniciales es que a la corporación transnacional (principalmente, la empresa), es un actor internacional complejo que lleva a cabo acciones diplomáticas encaminadas a garantizar su operación en el entorno, tomando en cuenta a grupos sociales distintos, que pueden ser privados, públicos o sociales, y que pudieran afectar sus intereses. Además, es necesario reconocer que el estudio de las multinacionales no se limita únicamente desde Negocios o Administración, dado que las empresas son también actores políticos y sociales que tienen influencia en el sistema internacional y que buscan legitimar sus acciones.

La legitimidad, los *stakeholders* y la reputación como elementos de la diplomacia corporativa

Si bien es cierto que las empresas siempre buscan maximizar sus beneficios económicos a través del comercio internacional o de las inversiones, para algunos autores está claro que, más allá de las ganancias económicas, las empresas buscan hoy ser parte de una red de actores nacionales e internacionales que las legitime como parte de la sociedad. Esta legitimación les permitiría no sólo colocar sus

¹⁵ Candace White, "Exploring the role of private-sector corporations in public diplomacy" en *Public Relations Inquiry*, vol. 4, núm. 3, Sage Publications, 2015, pp. 305-321.

¹⁶ Wilfried Bolewski, "Corporate diplomacy as global management" en *International Journal of Diplomacy and Economy*, vol. 4, núm. 2, Inderscience Publishers, 2018, pp. 107-138.

productos o maximizar sus inversiones, sino aumentar su capacidad de influencia. Ordeix-Rigo y Duarte argumentan que la diplomacia corporativa es un proceso para desarrollar poder y legitimidad que incrementará su *status* social y que le permitirá influir de manera directa en la toma de decisiones.¹⁷ El reconocimiento de la corporación como parte de la sociedad podría incluso llevarle a ser considerada como una representante de los intereses de ciertos grupos y colocar temas en las agendas nacionales e internacionales.

Las corporaciones transnacionales pueden obtener legitimidad de dos formas. Una de ellas a través de la aceptación de los gobiernos tanto nacionales como anfitriones, en el sentido de que son éstos quienes otorgan permiso y/o licencias para operar. Sin embargo, en un mundo más complejo en donde la sociedad civil y el consumidor juegan un papel preponderante en la operación de dichas corporaciones, la reputación es también un factor a considerar, pues a través de protestas, bloqueos o incluso la decisión de compra basada en sentimientos nacionales y percepción de la empresa, la sociedad civil afecta de manera directa la operación de las corporaciones. Wang denomina este fenómeno como “nacionalismo del consumidor” y lo define como la invocación de las identidades nacionales en el proceso de consumo para favorecer o rechazar productos de otros países, principalmente productos que se consideran bienes terminados o servicios.¹⁸

Por lo tanto, la existencia de las empresas a largo plazo en el contexto internacional depende entonces de su capacidad para satisfacer las expectativas de los distintos grupos de interés que las rodean y de comprender que las consecuencias de sus acciones afectan a terceros que no se vinculan directamente a sus propias cadenas de valor. Es precisamente la relación con esos terceros la que puede contribuir a su subsistencia y, en algunos casos, aún de forma más determinante que los propios gobiernos anfitriones.

La búsqueda de la construcción de relaciones positivas con todas las partes interesadas en torno a un contexto, la venta de un producto o una inversión, constituye uno de los elementos más recurrentes de la diplomacia corporativa y se encuentra íntimamente ligado a la búsqueda de la legitimidad. Un *stakeholder* o grupo de interés es aquel individuo, grupo, empresa o agencia gubernamental que tiene un interés particular en las acciones de una corporación, por lo general porque se ve afectado por sus decisiones. La profundidad de esta relación depende del

¹⁷ Enric Ordeix-Rigo y João Duarte, “From public diplomacy to corporate diplomacy: increasing corporation’s legitimacy and influence” en *American Behavioral Scientist*, vol. 53, núm. 4, Sage Publications, 2009, pp. 549-564.

¹⁸ Jay Wang, “Consumer nationalism and corporate reputation management in the global era” en *Corporate Communications: An International Journal*, vol. 10, núm. 3, Emerald Insight, Reino Unido, 2005, pp. 223-239.

nivel en el que la corporación quiera comprometerse con los valores y objetivos del *stakeholder*. Para las empresas, la opinión pública debe ser parte de los intereses corporativos y debe considerarse como parte de una estrategia que sea sustentable a largo plazo. Una buena relación con los grupos de interés constituye una buena oportunidad de negocio.¹⁹

La resistencia pública puede ser un factor que impida el éxito de una inversión extranjera directa, independientemente del beneplácito del gobierno local. Por ello, es importante que las empresas busquen colaborar de manera directa con la sociedad civil tanto en negociaciones como en proyectos. En este sentido, cabe destacar el trabajo de Hennisz, quien centra el estudio de la diplomacia corporativa desde la perspectiva de las “capacidades dinámicas” de la corporación, estrategia utilizada en principio en empresas de tecnología que se refiere a la habilidad de una organización para integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas para responder rápidamente a cambios en el ambiente. El autor describe la diplomacia corporativa como la capacidad de la corporación de ganarse “el corazón y la mente” de los grupos de interés externos en apoyo a su misión organizacional. Es decir, más allá de gestionar las relaciones externas de la organización, la diplomacia corporativa buscaría influir en las respuestas estratégicas de corto y largo plazo de todas las funciones de su organización.²⁰

En su trabajo, Hennisz reconoce que el entorno competitivo de una organización puede transformarse no sólo con la entrada de nuevas tecnologías, sino por una gran cantidad de *stakeholders* que están fuera de la cadena económica de valor; por ejemplo, los gobiernos pueden otorgar o quitar licencias, y los legisladores, jueces o reguladores pueden cambiar el alcance de las acciones permitidas; las comunidades y organizaciones no internacionales se pueden movilizar a través de protestas y pueden interrumpir las cadenas de suministros, cambiar las intenciones de compra de los consumidores o presionar a las autoridades públicas para intervenir en alguna situación que les parezca ilegítima. Desde esta perspectiva, los elementos de las capacidades dinámicas deben ser implementados por las organizaciones para ganarse el beneplácito de estos *stakeholders* externos, en lugar de aplicar las estrategias tradicionales que observan los elementos externos como algo que puede salvaguardarse a través de términos contractuales para luego aislar a la compañía de las amenazas percibidas.

De entre los estudios recientes localizados en SCOPUS, varios de ellos se centran precisamente en la necesidad de las empresas de buscar la legitimidad necesaria

¹⁹ Kirsten Mogensen, “From public relations to corporate public diplomacy” en *Public Relations Review*, vol. 43, núm. 3, Elsevier Inc., 2017, pp. 605-614.

²⁰ Witold J. Hennisz, “The dynamic capability of corporate diplomacy” en *Global Strategy Journal*, vol. 6, Strategic Management Society, 2016, pp. 183-196.

para operar, con todos los grupos de interés involucrados en el contexto en el que se desarrollan. Por ejemplo, Taleb, Ratiu y Molz realizaron un estudio sobre el comportamiento de las firmas canadienses Agrium y Methanex en Egipto entre enero de 2011 y junio de 2012, ante los eventos ocasionados por la Primavera Árabe. En el estudio, los autores identificaron un cambio en el trabajo institucional realizado por las firmas. Éstas pasaron de centrar sus esfuerzos en sus relaciones con el gobierno antes del levantamiento, a enfocarse en realizar trabajo social y comunitario después de la revolución. Entre sus conclusiones argumentan que para las empresas y su supervivencia en ambientes hostiles, no es suficiente asegurar una licencia explícita política o legal en un país receptor, sino que requiere también una licencia social implícita que les asegure legitimidad sostenible y por tanto, asegure su supervivencia en el largo plazo.²¹

El análisis de Henisz sobre las capacidades dinámicas que las multinacionales deben desarrollar está ilustrado de manera clara en el estudio de Taleb, Ratiu y Molz, pues la razón por la que las empresas canadienses ajustaron sus esfuerzos institucionales en el contexto de la Primavera Árabe respondió a la necesidad de reconfigurar con rapidez sus intereses en la región, de tal manera que la situación social del país no incidiera en sus operaciones. Esta capacidad de adaptarse al entorno y conseguir legitimidad social fue un elemento clave para en la diplomacia corporativa de las entidades privadas. El ejemplo deja en claro también que la colaboración gobierno-empresa para garantizar legitimidad en las operaciones —aunque muy importante— ya no es suficiente en un contexto en donde los actores sociales, como activistas locales u organizaciones no gubernamentales tienen gran influencia

Aunque lo más común es que sean empresas de carácter privado las que buscan esta operación sin obstáculos, Kittilaksanawong encontró que algunas empresas paraestatales que son transnacionales buscan también la legitimización de sus operaciones en otros países para reducir el grado de influencia que sus propios gobiernos tienen sobre ellas, sobre todo si dichos gobiernos no gozan de buena reputación entre los consumidores del mercado en el que intentan incursionar. Entre sus conclusiones, Kittilaksanawong afirma que estas empresas buscan entrar en países en donde la propiedad estatal sea percibida como algo legítimo y, por lo tanto, sea más factible realizar actividades que incrementen su buena percepción dentro de la comunidad. Algunas de las actividades que realizan estas empresas para incrementar su legitimidad son la adopción de proyectos desde cero o el reparto de control de las acciones con firmas locales en filiales extranjeras cuando

²¹ Ali Taleb, Catalin Ratiu y Rick Molz, “Corporate diplomacy and institutional upheaval in host countries: the ‘Arab Spring’ experience of two Canadian multinationals in Egypt” en *International Business Diplomacy*, vol. 18, Emerald Publishing, noviembre 2017, pp. 241-264.

el país receptor tiene recursos estratégicos y cuando tiene restricciones fuertes en particular.²²

Cabe destacar que las conclusiones de Kittilaksanawong ilustran la relación que White analiza entre la reputación de un país y el impacto que ésta pueda tener en la percepción de sus empresas nacionales. En este mismo sentido, Mogensen analiza el caso de la suspensión de un proyecto chino de hidroelectricidad que fue cancelado en Myanmar. En su estudio, el autor encontró que una buena relación de la empresa paraestatal china con el gobierno receptor no fue suficiente para llevar a cabo el proyecto. La empresa Upstream Ayeyarwady Confluence Basin Hydropower Company, que pertenece en 80 por ciento a la empresa paraestatal china CPI Yunnan International Power Investment Company, había iniciado el proyecto de construcción de la represa Myitsone en 2009; sin embargo, el proyecto fue cancelado por el gobierno de Myanmar en 2011, tras numerosas protestas de la población local. El entonces presidente de aquel país declaró que la cancelación del proyecto buscaba respetar la voluntad de la población y evitar los efectos ecológicos y económicos que la población reclamaba.²³

En este caso en particular, Mogensen resume las razones posibles de dicha cancelación que fueron identificadas por diversos autores, entre las que se encuentran: 1) la mala imagen de China que se tiene en el país; 2) fue un movimiento táctico que se implementó para incrementar la legitimidad del gobierno local; 3) la ausencia de poder suave chino en Myanmar con respecto a su población; 4) la negativa de China para negociar tanto con el gobierno local como con organizaciones civiles locales, quienes antes de la suspensión habían solicitado audiencia con la empresa, pero ésta los ignoró, y 5) la falta de compromiso por parte de la empresa con la población local, pues no fue involucrada en el proceso de toma de decisiones con respecto al proyecto.

Este caso particular demuestra que la relación con los grupos de interés que una corporación tiene puede verse modificada de forma repentina por circunstancias sociales que deriven en protestas o incrementen los riesgos para otros grupos de interés que no se habían considerado con anterioridad. Las empresas deben tener la capacidad de adaptarse a estos cambios. El caso de las empresas canadienses en Egipto que presentan Taleb y otros también sirve para ejemplificar esta tendencia. Los autores encontraron que antes del movimiento social conocido como la Primavera Árabe, las empresas canadienses habían fortalecido su relación

²² Wiboon Kittilaksanawong, "Legitimacy of State ownership in Foreign Direct Investments by emerging economy firms: How can multinational corporations deal with global challenges?" en *Advanced Series in Management*, vol. 18, Emerald Publishing, Reino Unido, noviembre 2017, pp. 173-196.

²³ Kirsten Mogensen, *op. cit.*, pp. 605-614.

con los gobiernos locales y centrales para establecer sus plantas en el país. Los habitantes locales protestaron en contra del establecimiento de las dos empresas en el lugar; sin embargo, sus esfuerzos fueron desestimados tanto por el Estado como por las empresas.

Una vez que estalló el movimiento social, la sociedad civil pasó de protestar por separado en contra del gobierno y en contra de la empresa, al presentar a ambos actores como un sistema interdependiente lleno de corrupción. La reacción tanto de las instancias gubernamentales como de las empresas fue la de distanciarse unas de otras, y las empresas terminaron sin apoyo del gobierno ni de la sociedad civil. Cuando cayó el régimen de Mubarak, las empresas buscaron crear lazos con la comunidad a través de acciones sociales.

Los ejemplos antes mencionados hacen alusión a la incapacidad de ciertas empresas transnacionales para mostrarse como legítimas ante la sociedad civil, lo que demuestra la importancia de que las corporaciones consideren la percepción que la población tenga de ellas a la hora de operar en contextos desafiantes para su subsistencia. Sin embargo, la diplomacia corporativa se vislumbra también en el actuar de corporaciones internacionales que representan intereses de más de una empresa transnacional. Es el caso, por ejemplo, del Comité Olímpico Internacional y de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA). Jackson y Dawson argumentan que estas organizaciones e individuos participan constantemente en representación y negociación con los gobiernos, los organismos organizadores regionales y nacionales del deporte, las grandes empresas mundiales patrocinadoras, empresas de medios globales y organizaciones de la sociedad civil globales.²⁴ Podría decirse que el impacto de esta categoría en la diplomacia es mayor en virtud de su volumen, frecuencia y capacidad para involucrar los corazones, las mentes y carteras del público global. El poder que este tipo de organizaciones ostentan puede incluso superar el de un Estado o una sola empresa transnacional.

Al analizar el caso del Comité Olímpico Internacional (IOC, por sus siglas en inglés), Jackson y Dawson identifican una red que denominan “*IOC-state-corporate nexus*” (nexo entre el IOC, el Estado y las empresas) para hacer referencia a la compleja red de poder en torno a la organización de magnos eventos deportivos. En el caso de las Olimpiadas de Beijing 2008, el número de actores nacionales y subnacionales, tanto de China como de otros países, y el número de diplomáticos, empresarios y jefes de Estado que se dieron cita en el evento refleja el papel de las Olimpiadas como un lugar donde los distintos niveles de gobierno y las empresas

²⁴ Steven J. Jackson y Marcelle C. Dawson, “IOC-State-corporate nexus: corporate diplomacy and the olympic coup d’état” en *South African Journal for Research in Sport, Physical Education and Recreation*, vol. 39, núm. 1:2, Sudáfrica, 2017, pp. 101-111.

se reúnen para hacer negocios y política. En ocasiones, la fuerza corporativa es suficiente incluso para revertir decisiones hechas por el Estado. Un ejemplo que presentan los autores es lo que sucedió en Brasil antes de la Copa del Mundo de 2014, cuando por ley el gobierno prohibía la venta de bebidas alcohólicas en los estadios, pero la presión de la FIFA y de uno de sus principales patrocinadores hicieron que el gobierno diera marcha atrás, obligando a la entonces presidenta Dilma Rousseff firmó la conocida como “Ley Budweiser”, que permitiría la venta de alcohol en los estadios durante los juegos del Mundial.

Discusión

Las corporaciones internacionales, incluidas por supuesto las grandes empresas multinacionales, pero también instituciones con intereses corporativos, han incrementado su poder de manera significativa, incluso sobrepasando al Estado en ocasiones. Esto les ha permitido desplegar estrategias diplomáticas que se han concentrado durante las últimas décadas en su relación con el Estado y la legitimidad que éste les otorgue para operar. Sin embargo, las corporaciones transnacionales han constatado que el fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales como actores internacionales las obliga a considerarlas dentro de su estrategia diplomática para lidiar con factores externos a su organización de distinta naturaleza, ya sea pública, privada o social.

Las experiencias analizadas en este artículo constatan no sólo el papel protagonista de las corporaciones como actores internacionales, sino la importancia de que éstas consideren dentro de su diplomacia la consecución de objetivos más bien intangibles que coinciden con lo expuesto por Steger, Asquer, Riordan, White, Ordeix-Rigo y Duarte y, más recientemente, Bolewski, desde distintas disciplinas. Estos elementos intangibles se vuelven fundamentales en la medida en que la sociedad civil incrementa su poder de influencia en el actuar de los actores públicos y privados en el sistema internacional.

El primero de dichos elementos es la legitimidad social, es decir, aquella que va más allá de la que brindan las autoridades, aunque ésta última continúa siendo fundamental. La legitimidad social se puede lograr por medio de la construcción de una estrategia de diplomacia corporativa que incluya, como parte de sus objetivos principales, la identificación de *stakeholders* o grupos de interés, cuyos propios intereses —políticos, económicos o sociales— puedan ser afectados con la operación de la corporación. Para ello, es necesario conocer los riesgos políticos que la corporación enfrenta, no sólo en el contexto nacional en donde vaya a operar, sino en el regional.

El cuidado de la reputación es también un factor importante que tomar en cuenta al momento de definir las estrategias de diplomacia corporativa. El ejemplo de las

empresas canadienses en Egipto y las decisiones que debieron tomar en el contexto de la Primavera Árabe ponen de manifiesto la importancia de este factor. Cuando la reputación de la corporación es aceptable entre la sociedad y el resto de los grupos de interés, la operación será más fluida. La necesidad de las empresas de contar con una buena imagen ante su público también evidencia la influencia que la sociedad civil, como un actor social, tiene sobre el actuar de los Estados y de las empresas.

Por lo tanto, la diplomacia corporativa, además de buscar los beneficios económicos que tradicionalmente las empresas buscan en el contexto internacional, implica tres factores importantes: la búsqueda de legitimidad social, la identificación de grupos de interés políticos, sociales y económicos, y la construcción de relaciones positivas con los mismos, y, por último, la preservación de la reputación de la corporación en el contexto en donde desee operar. Las corporaciones que consideran estos elementos dentro de sus estrategias diplomáticas han logrado obtener mejores resultados que aquellas que se enfocaron únicamente en su relación con los Estados anfitriones.

Conclusiones

Una primera conclusión que se delinea a partir del análisis teórico es que la diplomacia corporativa puede definirse, de manera amplia, como el conjunto de acciones que las corporaciones transnacionales realizan para incrementar su poder e influencia en la toma de decisiones de actores internacionales públicos y privados, acumular legitimidad social, cuidar su reputación y construir relaciones positivas con grupos de interés con el objetivo de operar sin obstáculos en contextos nacionales e internacionales y garantizar beneficios económicos.

En segunda instancia, es evidente el incremento del poder de los actores internacionales no estatales, principalmente el de las corporaciones transnacionales y el de los individuos y la sociedad civil. El empoderamiento de estos últimos responde a diversas causas, pero entre ellas están el avance de las redes sociales y la utilización del *Internet* como una herramienta política que ha probado ser altamente efectiva en la movilización de la ciudadanía. Por su parte, las corporaciones no pueden ignorar ya los deseos y preocupaciones de los ciudadanos en torno a temas como la responsabilidad social, los derechos humanos, el medio ambiente, entre otros, por lo que no basta construir sólo relaciones con entidades gubernamentales.

Por último, cabe enfatizar la necesidad de estudiar la diplomacia corporativa y las dinámicas que se generan en torno a ella en el marco de las denominadas “nuevas diplomacias”, dentro de Relaciones Internacionales. No hay un solo actor hoy en día que despliegue estrategias diplomáticas encaminadas únicamente a gestionar sus relaciones con otros actores de su misma naturaleza; la diplomacia de los Estados, que es la más tradicional, no es solamente interestatal. La realidad

es que los Estados utilizan diplomacia para gestionar sus relaciones también con organismos internacionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, entre otras, y éste es también el caso de las corporaciones transnacionales. La complejidad del sistema internacional incrementa cada vez más y es menester de nuestra disciplina adaptarse a los retos para estudiarlo de forma más integral.

Fuentes consultadas

- Asquer, Alberto, “What is corporate diplomacy and why does it matter?” en *Journal of Multidisciplinary Research*, vol. 4, núm. 3, Universidad St. Thomas, 2012.
- Bolewski, Wilfried, “Corporate diplomacy as global management” en *International Journal of Diplomacy and Economy*, vol. 4, núm. 2, Inderscience Publishers, 2018.
- Calduch, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991.
- EBSCOhost, base de datos de la biblioteca digital de la UANL, disponible en <https://www.dgb.uanl.mx/?mod=accesoabasededatosporconricyt>
- Henisz, Witold J., “The dynamic capability of corporate diplomacy” en *Global Strategy Journal*, vol. 6, Strategic Management Society, 2016.
- Jackson, Steven J. y Marcelle C. Dawson, “IOC-State-corporate nexus: corporate diplomacy and the olympic coup d’état” en *South African Journal for Research in Sport, Physical Education and Recreation*, vol. 39, núm. 1:2, Sudáfrica, 2017.
- Kesteleyn, Jennifer, “Belgian multinationals and public-private partnerships in economic diplomacy” en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 9, núm.1, Brill/Nijhoff, 2014.
- Kittilaksanawong, Wiboon, “Legitimacy of State ownership in Foreign Direct Investments by emerging economy firms: How can multinational corporations deal with global challenges?” en *Advanced Series in Management*, vol. 18, Emerald Publishing, Reino Unido, noviembre 2017.
- Lozano Vázquez, Alberto y Marilyn Christian González Ojeda, “Diplomacia y teorías de Relaciones Internacionales” en Rafael Velázquez Flores, Salvador González Cruz y David García Waldman, *Teoría y práctica de la diplomacia en México: aspectos básicos*, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales-UANL/Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Monterrey, 2018.
- Mogensen, Kirsten, “From public relations to corporate public diplomacy” en *Public Relations Review*, vol. 43, núm. 3, Elsevier Inc., 2017.
- Ordeix-Rigo, Enric y João Duarte, “From public diplomacy to corporate diplomacy: increasing corporation’s legitimacy and influence” en *American Behavioral Scientist*, vol. 53, núm. 4, Sage Publications, 2009.
- Osibanjo, Omotayo Adewale, Odunayo Paul Salau y Adebukola E. Oyewunmi, “Globalization and multinational corporations: The Nigerian business

environment in perspective” en *Journal of Business and Management*, vol. 16, núm. 2, IOSR Journals, noviembre 2014.

Pigman, Geoffrey Allen, *Contemporary Diplomacy*, Polity, Cambridge, 2010.

Restrepo Vélez, Juan Camilo, “La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo” en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 43, núm. 119, Colombia, enero-junio 2013.

Riordan, Shaun, “Business diplomacy: shaping the firm’s geopolitical risk environment” en *Netherlands Institute of International Relations*, Países Bajos, octubre 2014, disponible en <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/Shاون%20Riordan%20-%20Business%20Diplomacy%20-%20October%202014.pdf>

Saner, Raymond y Lichia Yiu, “International economic diplomacy: mutations in post-modern times” en *Discussion Papers in Diplomacy*, núm. 84, Instituto de Relaciones Internacionales Clingendael, Países Bajos, 2003.

Steger, Ulrich, *Corporate Diplomacy*, Wiley, West Sussex, 2003.

Taleb, Ali, Catalin Ratiu y Rick Molz, “Corporate diplomacy and institutional upheaval in host countries: the ‘Arab Spring’ experience of two Canadian multinationals in Egypt” en *International Business Diplomacy*, vol. 18, Emerald Publishing, noviembre 2017.

Wang, Jay, “Consumer nationalism and corporate reputation management in the global era” en *Corporate Communications: An International Journal*, vol. 10, núm. 3, Emerald Insight, Reino Unido, 2005.

White, Candace, “Exploring the role of private-sector corporations in public diplomacy” en *Public Relations Inquiry*, vol. 4, núm. 3, Sage Publications, 2015.

El nervio de la guerra: panorama del gasto militar 2000-2019

The nerve of war: an overview of military expenditure 2000-2019

Raúl Ornelas Bernal*

Resumen

Este artículo tiene como objetivo establecer las jerarquías internacionales en el ámbito del gasto militar, considerando que ese tipo de inversiones constituye uno de los principales elementos de la disputa por la hegemonía mundial: el gasto militar refleja las “voluntades” nacionales para fortalecer las actividades de defensa y seguridad, destinando a ello montos significativos de la riqueza social, de suerte que su crecimiento indica tanto el peso específico creciente de las fuerzas armadas en las sociedades contemporáneas, como la situación que guardan las relaciones asimétricas entre el hegemon estadounidense y sus eventuales competidores. Se incluye también un análisis del gasto militar entre las naciones latinoamericanas que realizan inversiones significativas en el campo militar, con el fin de mostrar que esta región no es ajena a las tendencias autoritarias en curso. Se presentan las tendencias generales de los gastos en defensa tanto de las principales potencias (Estados Unidos, China, Reino Unido, Rusia, Japón, Francia Arabia Saudí, Alemania, India y Corea del Sur), y los principales inversionistas de América Latina: Brasil, México, Colombia, Chile y Argentina, para el periodo 2000-2019. El análisis de estas tendencias indica la importancia creciente de las actividades militares en el capitalismo contemporáneo: en el marco de una sobreacumulación generalizada, del paulatino debilitamiento del imperio estadounidense y de la emergencia de potencias regionales, se ha producido un importante aumento de los recursos destinados a las actividades de defensa.

Palabras clave: gasto militar, hegemonía, competencia mundial, América Latina, militarización, relaciones internacionales.

Abstract

Observing that there has been a significant increase in resources allocated to the defense sector, the objective of this article is to point out the global hierarchies of military spending. This type of spending constitutes one of the main elements of the dispute for world

* Doctor en Ciencias Económicas y de Gestión por la Universidad de París X-Nanterre. Licenciado y maestro en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Investigador titular C del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM (IIEC), integrante del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica y coordinador del Laboratorio de Estudios sobre Empresas Transnacionales. Correo electrónico: raulob@iiec.unam.mx

hegemony: military spending reflects the national interest to strengthen defense and security activities. Therefore, the growth of military spending indicates both the specific weight of the armed forces in contemporary societies, as well as the situation of the asymmetric relations between the hegemonic position of the United States and its competitors. The article also includes an analysis of Latin American countries that make significant investments in the military, in order to show that this region takes part in the ongoing authoritarian tendencies. In accordance with the Stockholm International Peace Research Institute and the International Institute for Strategic Studies, the general trends in the defense spending during the period 2000-2019 are presented looking at the main global powers (United States, China, United Kingdom, Russia, Japan, France, Saudi Arabia, Germany, India and South Korea), and at the main investors in Latin America (Brazil, Mexico, Colombia, Chile and Argentina). The analysis of the military spending trends is framed in the context of a generalized over-accumulation, the gradual weakening of the international hegemonic order built by the United States and the emergence of regional powers.

Keywords: military expenditure, hegemony, world rivalry, Latin America, militarization, international relations.

El capitalismo contemporáneo ha vivido profundos cambios que sitúan lo militar, sus prácticas y estrategias, como ejes articuladores de nuestras sociedades. A partir del fin de la Guerra Fría y la revolución en los asuntos militares (años noventa del siglo xx), se sentaron las bases para el desarrollo de nuevas formas de los conflictos y de las tecnologías que los hacen posibles.¹ En el marco de una sobreacumulación generalizada, del paulatino debilitamiento del imperio estadounidense y de la emergencia de potencias regionales, se ha producido un importante aumento de los recursos destinados a las actividades de defensa y seguridad, destacando entre ellos los gastos en defensa.

Siguiendo los trabajos de Immanuel Wallerstein, el capitalismo contemporáneo está en periodo de bifurcación debido a que sus regularidades sistémicas han perdido la capacidad de reproducirse en escala planetaria, transitando a situaciones caóticas y de quiebres constantes. El capitalismo tiende a desintegrarse y sus formas políticas liberales pierden vigencia, en particular la democracia representativa, las regulaciones estatales y los límites a la acción de las corporaciones privadas. De ello resulta que la continuidad de la acumulación de capital implica tanto la destrucción del ambiente como el autoritarismo, que no cesa de ganar espacios en las sociedades contemporáneas.²

¹ Véase Joint Chiefs of Staff, *Joint publication 1. Doctrine for the Armed Forces of the United States*, Washington, 2017, disponible en https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf y Ana Esther Ceceña, “Poder, emancipación, guerra y sujetidad” en Efraín León (coord.), *Praxis espacial en América Latina. Lo geopolítico puesto en cuestión*, Itaca-UNAM, México, 2018, pp. 21-61.

² Terence Hopkins e Immanuel Wallerstein (coords.), *The Age of Transition: Trajectory of the World-System, 1945-2025*, Zed Books, Nueva Jersey, 1996; Immanuel Wallerstein *et al.*, *¿Tiene futuro el capitalismo?*,

En ese marco, los gastos militares son fundamentales para la articulación del capitalismo contemporáneo. En ellos convergen las instancias políticas y aquella parte del núcleo de la dominación capitalista que no sólo se mantiene íntegro, sino que extiende su influencia de manera progresiva al conjunto de la totalidad social: el sector militar.³

Este artículo tiene como objetivo establecer las jerarquías internacionales en el ámbito del gasto militar, considerando que ese tipo de inversiones constituye uno de los principales elementos de la disputa por la hegemonía mundial: el gasto militar refleja las “voluntades” nacionales para fortalecer las actividades de defensa y seguridad, destinando a ello montos significativos de la riqueza social, de suerte que su crecimiento indica tanto el peso específico creciente de las fuerzas armadas en las sociedades contemporáneas como la situación que guardan las relaciones asimétricas entre el hegemón estadounidense y sus eventuales competidores. Se incluye también un análisis del gasto militar entre las naciones latinoamericanas que realizan inversiones significativas, con el fin de mostrar que esta región no es ajena a las tendencias autoritarias en curso, incluso si las formas políticas se definen como progresistas.

Dos coordenadas históricas sirven como antecedente a nuestro análisis. En primer lugar, el fin de la Guerra Fría propició un profundo cambio en las doctrinas y tecnologías militares, centrado en romper la “rigidez” de fuerzas armadas organizadas para confrontar cuerpos armados similares. Ante el desvanecimiento de la posibilidad de una tercera guerra mundial generalizada, las fuerzas armadas de las

Siglo XXI, México, 2015; Raúl Ornelas (coord.), *Estrategias para empeorarlo todo. Corporaciones, dislocación sistémica y destrucción del ambiente*, IIEC-UNAM, México, 2021; Raúl Ornelas y Daniel Inclán (coords.), *Cuál es el futuro del capitalismo*, Akal, México, 2021.

³ En tanto construcción social, la dominación capitalista abarca el conjunto de las relaciones sociales, tal como lo han formulado diferentes corrientes del pensamiento crítico, desde Karl Marx y los marxismos hasta las propuestas de Michel Foucault y sus desarrollos en los trabajos de Giorgio Agamben y Achille Mbembe, entre muchos otros autores, para quienes ninguna relación escapa a la dominación capitalista. En esta perspectiva, se postula la existencia de un núcleo de dicha dominación, constituido por tres conjuntos de relaciones: el poder de las grandes corporaciones; las instancias estatales, en particular las de escala nacional y supranacional; y las fuerzas armadas. En la actualidad y frente a las crecientes dificultades del sistema para seguir acumulando riquezas, la mayor parte de los liderazgos y las élites llevan a cabo estrategias autoritarias en un intento de conservar sus posiciones, mismas que tienen a las fuerzas armadas como recurso privilegiado para afrontar crisis en todos los órdenes de las sociedades contemporáneas. La decisión del gobierno de Donald Trump de tratar los problemas ambientales como un tema militar es una de las ilustraciones más patentes de la tendencia autoritaria que caracteriza al capitalismo contemporáneo. A manera de ejemplos, véanse Michel Foucault, *Defender la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006; Nick Buxton y Ben Hayes (eds.), *The Secure and the Dispossessed: How the Military and Corporations Are Shaping a Climate-Changed World*, Pluto Press, Londres, 2015; y Giorgio Agamben, *¿En qué punto estamos? La epidemia como política*, Adriana Hidalgo, Buenos Aires, 2020.

potencias cambiaron sus formas de organización con la orientación de hacer frente a conflictos asimétricos; es decir, conflictos en que la contraparte es una fuerza armada “irregular”, que no siempre responde a un encuadramiento institucional y estatal, y mantiene relaciones simbióticas con la población civil. Tras 30 años de la caída del Muro de Berlín, podemos afirmar que la principal transformación de la guerra fue escalar la doctrina contrainsurgente, sistematizada en Argelia y Vietnam, en “guerra contra el conjunto de las poblaciones y en escala planetaria”: en la actualidad las fuerzas armadas consideran que el real o potencial enemigo está, o puede estar, en “cualquier parte”, ser cualquier persona o colectivo, por lo que resulta imperativo transformar el arte de la guerra y sus medios de realización.⁴

Aunque esta transformación abarca el conjunto de las relaciones sociales, la militarización de la seguridad tanto pública como privada constituye un ejemplo típico de cómo lo militar se convierte en eje de la vida social. A lo largo de la historia del capitalismo, el llamado Estado de derecho estableció ámbitos y competencias diferenciadas entre, por una parte, los ejércitos y sus diferentes ramas y, por otra, las instituciones encargadas de la seguridad, en particular la policía. La militarización en curso desde los años noventa del siglo xx ha implicado un cambio en el conjunto de la organización de las instituciones e instancias encargadas de la seguridad, tanto públicas como privadas: sus doctrinas, reclutamiento, entrenamiento, tecnologías y sobre todo su vínculo creciente con las fuerzas armadas señalan la impronta de lo militar sobre la seguridad.

Ello nos remite a la segunda gran transformación histórica que enmarca el esfuerzo de guerra en la actualidad: el desarrollo de dos grandes vertientes de las actividades militares, las cuales acentúan los rasgos de los conflictos militares que resultaron de las guerras mundiales.

Por una parte, se priorizan las estrategias y tecnologías de acciones militares “a distancia”, las operaciones especiales y la guerra cibernética, respecto a las grandes

⁴ La doctrina contrainsurgente surge como respuesta de las potencias coloniales a las luchas de liberación nacional en los años cincuenta y sesenta del siglo xx. La propaganda de guerra sintetizó dicha doctrina en la divisa “quitar el agua al pez”. Este pensamiento estratégico rompió con la diferencia histórica entre combatientes y población civil, que daba una protección formal a esta última, sistematizada en el derecho internacional humanitario, en las leyes de la guerra, y en particular en la Convención de Ginebra. La “innovación” que introducen las nuevas doctrinas militares de la guerra preventiva y la guerra a distancia es considerar a la población de su propio país como “enemigos potenciales” y poner en marcha densos dispositivos de vigilancia y represión incluso en las mayores democracias liberales del mundo. Véanse David Galula, *Contre-insurrection: théorie et pratique*, Economica, París, 2008; Joint Chiefs of Staff, *Joint publication 3-24. Counterinsurgency*, Washington, 2018; Scott N. Romaniuk y Francis Grice (eds.), *The Future of US Warfare*, Routledge, Nueva York, 2017; Austin Long, *The Soul of Armies. Counterinsurgency Doctrine and Military Culture in the us and UK*, Cornell University Press, Ithaca, 2016; Nafeez Ahmed, “Pentagon preparing for mass civil breakdown” en *The Guardian*, Londres, 12 de junio de 2014; Edward Snowden, *Vigilancia permanente*, Planeta, México, 2019.

operaciones militares masivas (bombardeos, desembarcos, ocupaciones territoriales) que caracterizaron las prácticas militares tras la Segunda Guerra Mundial. Asistimos a una renovación masiva del arte de la guerra (*warfare*), en particular a partir de las infraestructuras y tecnologías de comunicación, que permiten la convergencia de las principales tecnologías militares y civiles en pos de una mayor capacidad militar y un control social cada vez más intenso y profundo. Hasta la fecha, las armas autónomas, y en particular los llamados robots asesinos, son el punto más alto en la convergencia de tecnologías militares como la balística y los vehículos no tripulados con tecnologías de uso dual como la inteligencia artificial, resultando en sistemas militares que potencian tanto las actividades militares como las de control social. Por otra parte, lo militar diversifica su carácter de amplio negocio lucrativo, dando lugar al proceso conocido como privatización de la guerra y la seguridad: siendo hasta hace poco tiempo campos privilegiados de la acción estatal, la guerra y la seguridad son abiertas a la participación cada vez más importante de corporaciones privadas que no sólo proveen bienes y servicios, incluyendo contingentes y tecnologías de combate, sino que a través de la llamada “asesoría”, marcan las tendencias que guían ambas prácticas sociales. Las políticas de guerra y seguridad se discuten y diseñan no sólo en los parlamentos, el Poder ejecutivo y las fuerzas armadas, sino también los ámbitos empresariales y en los espacios de cabildo a través de los cuales ciertas corporaciones ejercen gran influencia sobre las instancias oficiales.

En la actualidad, la guerra se desborda hacia la vida cotidiana y los conflictos militares incorporan una dimensión de “vigilancia y control social” de carácter supuestamente preventivo. A través de la interacción entre las instancias estatales, militares y corporaciones privadas, se ha creado un amplio sector de negocios capitalistas cuyo crecimiento da cuenta del autoritarismo que caracteriza al capitalismo contemporáneo.⁵ Se asiste a la proliferación de compañías privadas dedicadas a tareas militares y de seguridad que reemplazan total o parcialmente al Estado en ese tipo de actividades. En ese proceso, las relaciones entre el personal militar, gubernamental y empresarial juegan un papel central, quitando obstáculos legales y regulatorios y creando mercados y tecnologías que hacen posible la privatización de la guerra y la seguridad.

⁵ John Bellamy Foster y Robert W. McChesney, “Surveillance capitalism. Monopoly-finance capital, the military-industrial complex, and the digital age” en *Monthly Review*, Monthly Review Press, Nueva York, vol. 66, núm. 3, julio-agosto 2014, pp. 1-31; Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Public Affairs, Nueva York, 2019; Shoshana Zuboff, “You are now remotely controlled” en *The New York Times*, Nueva York, 24 de enero de 2020, disponible en <https://www.nytimes.com/2020/01/24/opinion/sunday/surveillance-capitalism.html>

El gasto militar es un indicador general para analizar esta tendencia económica y social: el autoritarismo contemporáneo guarda una relación proporcional y directa con los gastos en defensa y seguridad que cada sociedad realiza. O, dicho de otro modo: no es posible ejercer la autoridad capitalista sin contar con los medios militares y de seguridad suficientes.

A partir de esas ideas generales, se presentan las tendencias del gasto militar para los principales inversionistas en el mundo y en América Latina, con el objetivo de situar la posición que cada uno de estos países ocupa en la jerarquía mundial, considerando que estos gastos son la principal expresión de la militarización de la vida social.

El análisis concierne a dos grupos de países. En el primero consideramos a las mayores potencias militares según su gasto de defensa: Estados Unidos, China, Reino Unido, Rusia, Japón, Francia, Arabia Saudí, Alemania, India y Corea del Sur, seleccionados por ser los principales actores en las relaciones militares globales. En el segundo figuran los principales inversionistas de América Latina: Brasil, México, Colombia, Chile y Argentina, ejemplos de contraste que muestran que países con un desarrollo capitalista intermedio también están realizando importantes gastos en tareas de defensa y seguridad. El periodo 2000-2019 permite un análisis de mediano plazo que, además, comprende dos coyunturas cruciales para los gastos militares: la revolución en los asuntos militares y la crisis de 2008. Si bien la revolución en los asuntos militares en Estados Unidos inició en la década de los años noventa del siglo xx, es en la década siguiente cuando es posible advertir las nuevas configuraciones de los gastos en defensa, enfocados en las tecnologías y saberes de la guerra a distancia.

Para este análisis se retoman dos fuentes de información:

- 1) la base de datos sobre gasto militar del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), y
- 2) los datos publicados cada año por el reporte *Military Balance* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Reino Unido, que sirven para contrastar las tendencias que resultan de la primera fuente de información.⁶

⁶ En el anexo estadístico se incluyen los rubros que comprende el gasto de defensa tanto para SIPRI como para *Military Balance*, la mayor parte de ellos conformados por erogaciones de los Estados. En el texto se utilizan “gasto” e “inversión” como sinónimos, aclarando que tales conceptos no corresponden a las definiciones de las cuentas nacionales. Más allá de las categorías contables, los recursos destinados a la defensa son inversiones que apuntalan la posición de países y corporaciones en la competencia mundial.

Panorama global

El gasto en defensa es una constante en el capitalismo contemporáneo; incluso naciones pequeñas y poco desarrolladas lo realizan, a pesar de que inciden de manera negativa sobre sus posibilidades de generar mayores cantidades de riqueza material. En ese sentido, es necesario subrayar que el gasto militar no sigue una lógica sólo económica, sino que corresponde a las visiones de los grupos gobernantes acerca de la situación geopolítica nacional, regional y mundial, y a sus percepciones del lugar que ocupan sus Estados-nación al respecto. Asimismo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, las decisiones sobre el gasto en defensa toman también en cuenta las alianzas y presiones de un creciente sector de corporaciones privadas militares que, tanto en el plano económico —en el que proveen bienes y servicios— como en el plano institucional —a través de los grupos de presión (*lobbies*)—, inciden sobre los aparatos gubernamentales e instituciones encargados de gestionar los recursos dedicados a la defensa y la seguridad.

En ese sentido, el gasto militar es uno de los principales medios de ejercicio del poder, de ahí nuestro interés en conocer los rasgos generales de su evolución. Para ello, recurrimos a la repartición del gasto militar por países. Entre 2000 y 2019, esos gastos crecieron más de 2.5 veces, pasando de 739 mil millones de dólares a 1.8 billones de dólares; en ese periodo el total mundial acumulado fue de 28.5 billones de dólares con un promedio anual de 1.4 billones de dólares. La tendencia del gasto militar fue ascendente durante el periodo, alcanzando su máximo histórico en 2019, con excepción de un lapso de estabilidad (2011-2014) y dos años de reducción (2015-2016). Este comportamiento es notable en un contexto de lento crecimiento económico que en muchas naciones se expresa como estancamiento e incluso regresiones de los desempeños económicos:⁷ a pesar de ello, muchos gobiernos siguen realizando importantes gastos en defensa (Cuadro 1 y Gráfica 1).

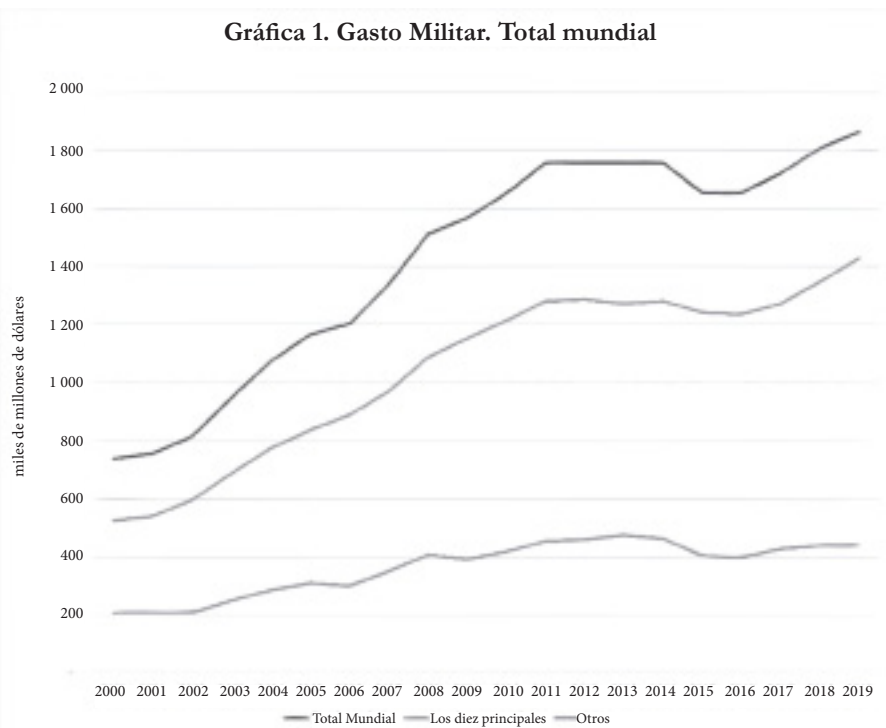
⁷ Mientras que el promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial fue de 1.7 por ciento entre 2000 y 2019 (datos de Banco Mundial), el crecimiento anual de los gastos de defensa es de 5.1 por ciento (datos de SIPRI), contraste que muestra la voluntad de buena parte de los gobiernos e instituciones estudiados por destinar recursos a las actividades de defensa y seguridad.

Cuadro 1. Gasto militar. Principales países. 2000 - 2018
miles de millones de dólares

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estados Unidos	320.1	331.8	378.5	440.5	493.0	533.2	558.3	589.6	656.8	705.9	738.0
China	22.9	27.9	32.1	35.1	40.4	45.9	55.3	68.0	86.4	105.6	115.7
Reino Unido	35.3	35.3	39.7	46.9	54.0	55.2	57.5	66.0	65.6	57.9	58.1
Rusia	9.2	11.7	13.9	17.0	21.0	27.3	34.5	43.5	56.2	51.5	58.7
Japón	45.5	40.8	39.3	42.5	45.3	44.3	41.6	40.5	46.4	51.5	54.7
Francia	28.4	28.0	30.6	38.6	44.5	44.4	45.8	50.7	55.4	56.4	52.0
Arabia Saudí	20.0	21.0	18.5	18.7	20.9	25.4	29.6	35.5	38.2	41.3	45.2
Alemania	26.9	26.2	28.1	33.5	36.4	36.4	36.4	41.1	46.5	46.1	44.9
India	14.3	14.6	14.7	16.3	20.2	23.1	24.0	28.3	33.0	38.7	46.1
Corea del Sur	13.8	12.9	14.1	15.8	17.8	22.2	25.2	27.7	26.1	24.6	28.2
Los 10	524.6	537.7	594.9	688.7	775.3	837.6	887.9	969.6	1,087.0	1,154.0	1,212.9
Otros	204.9	204.2	205.6	247.9	282.4	308.2	300.2	349.2	403.6	392.4	416.3
Total mundial	739.5	752.6	813.4	949.8	1,072.7	1,162.2	1,203.7	1,337.1	1,511.3	1,566.8	1,654.5

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 Acumulado	Promedio
Estados Unidos	752.3	725.2	679.2	647.8	633.8	639.9	646.8	682.5	731.8	594.2
China	138.0	157.4	179.9	200.8	214.5	216.4	228.5	253.5	261.1	124.3
Reino Unido	60.3	58.5	56.9	59.2	53.9	48.1	46.4	49.9	48.7	52.7
Rusia	70.2	81.5	88.4	84.7	66.4	69.2	66.5	61.4	65.1	49.9
Japón	60.8	60.0	49.0	46.9	42.1	46.5	45.4	46.6	47.6	46.9
Francia	54.1	50.2	52.0	53.1	45.6	47.4	49.2	51.4	50.1	46.4
Arabia Saudí	48.5	56.5	67.0	80.8	87.2	63.7	70.4	74.4	61.9	46.2
Alemania	46.8	44.5	44.9	44.2	37.0	39.7	42.4	46.5	49.3	39.9
India	49.6	47.2	47.4	50.9	51.3	55.6	64.6	65.3	71.1	38.9
Corea del Sur	31.0	32.0	34.3	37.6	36.6	36.9	39.2	43.1	43.9	28.1
Los 10	1,282.5	1,284.3	1,270.9	1,280.4	1,242.8	1,236.1	1,271.9	1,347.2	1,430.5	1,045.8
Otros	450.6	454.7	470.3	461.6	397.7	395.1	423.9	435.1	437.6	362.1
Total mundial	1,758.5	1,757.4	1,759.0	1,758.0	1,656.5	1,654.1	1,721.3	1,809.3	1,868.1	1,425.4

Fuente: SIPRI Military Expenditure Database



Un segundo rasgo general de los recursos destinados a la defensa es su altísima concentración en un pequeño número de países. Los datos del SIPRI abarcan 173 países, entre los cuales destacan 10 por la magnitud de sus gastos. En promedio anual, los 10 primeros inversionistas concentran 73 por ciento del gasto militar, más de un billón de dólares cada año, con un total acumulado de 20.9 billones de dólares, cifra que representa 76.6 por ciento del gasto total mundial (cuadros 1 y 2).

Cuadro 2. Gasto militar. Principales países. 2000 - 2018
porcentajes

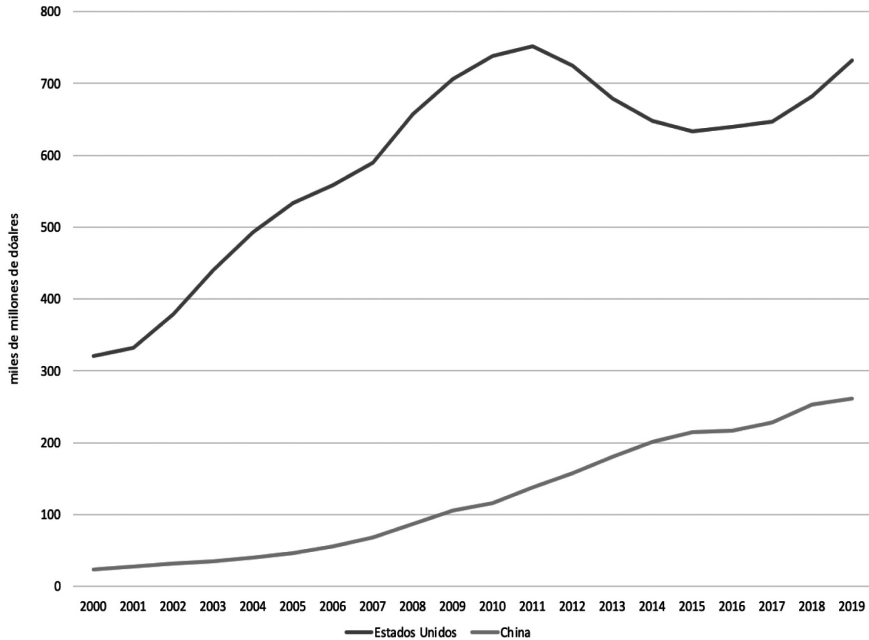
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estados Unidos	43.3	44.1	46.5	46.4	46.0	45.9	46.4	44.1	43.5	45.0	44.6
China	3.1	3.7	4.0	3.7	3.8	4.0	4.6	5.1	5.7	6.7	7.0
Reino Unido	4.8	4.7	4.9	4.9	5.0	4.7	4.8	4.9	4.3	3.7	3.5
Rusia	1.2	1.6	1.7	1.8	2.0	2.4	2.9	3.3	3.7	3.3	3.5
Japón	6.2	5.4	4.8	4.5	4.2	3.8	3.5	3.0	3.1	3.3	3.3
Francia	3.8	3.7	3.8	4.1	4.2	3.8	3.8	3.8	3.7	3.6	3.1
Arabia Saudí	2.7	2.8	2.3	2.0	1.9	2.2	2.5	2.7	2.5	2.6	2.7
Alemania	3.6	3.5	3.4	3.5	3.4	3.1	3.0	3.1	3.1	2.9	2.7
India	1.9	1.9	1.8	1.7	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2	2.5	2.8
Corea del Sur	1.9	1.7	1.7	1.7	1.7	1.9	2.1	2.1	1.7	1.6	1.7
Los 10	70.9	71.4	73.1	72.5	72.3	72.1	73.8	72.5	71.9	73.6	73.3
Otros	27.7	27.1	25.4	26.1	26.3	26.5	24.9	26.1	26.7	25.0	25.2
Total mundial	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio
Estados Unidos	42.8	41.3	38.6	36.8	38.3	38.7	37.6	37.7	39.2	42.3
China	7.8	9.0	10.2	11.4	12.9	13.1	13.3	14.0	14.0	7.9
Reino Unido	3.4	3.3	3.2	3.4	3.3	2.9	2.7	2.8	2.6	3.9
Rusia	4.0	4.6	5.0	4.8	4.0	4.2	3.9	3.4	3.5	3.2
Japón	3.5	3.4	2.8	2.7	2.5	2.8	2.6	2.6	2.5	3.5
Francia	3.1	2.9	3.0	3.0	2.8	2.9	2.9	2.8	2.7	3.4
Arabia Saudí	2.8	3.2	3.8	4.6	5.3	3.8	4.1	4.1	3.3	3.1
Alemania	2.7	2.5	2.6	2.5	2.2	2.4	2.5	2.6	2.6	2.9
India	2.8	2.7	2.7	2.9	3.1	3.4	3.8	3.7	3.8	2.6
Corea del Sur	1.8	1.8	2.0	2.1	2.2	2.2	2.3	2.4	2.3	1.9
Los 10	72.9	73.1	72.3	72.8	75.0	74.7	73.9	74.5	76.6	73.2
Otros	25.6	25.9	25.7	26.3	24.0	23.9	24.6	24.1	23.4	25.6
Total mundial	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SIPRI Military Expenditure Database

Esta asimetría se reproduce entre Estados Unidos, cuyo gasto acumulado durante el periodo de estudio fue de 11.8 billones de dólares (41.6 por ciento del total mundial acumulado), y los restantes nueve inversionistas, que juntos representan 33 por ciento de ese indicador. El gasto militar estadounidense creció sin cesar entre 2000 y 2011, como resultado de las fuertes inversiones en las tecnologías propias de la guerra preventiva y asimétrica, así como de las actividades de guerra en el extranjero y de control social dentro de Estados Unidos, para caer durante los siguientes cuatro años; a partir de 2016 y bajo el impulso de la administración de Donald Trump, los gastos volvieron a crecer y alcanzaron 731.8 mil millones de dólares en 2019 muy cerca de su máximo histórico (Gráfica 2).

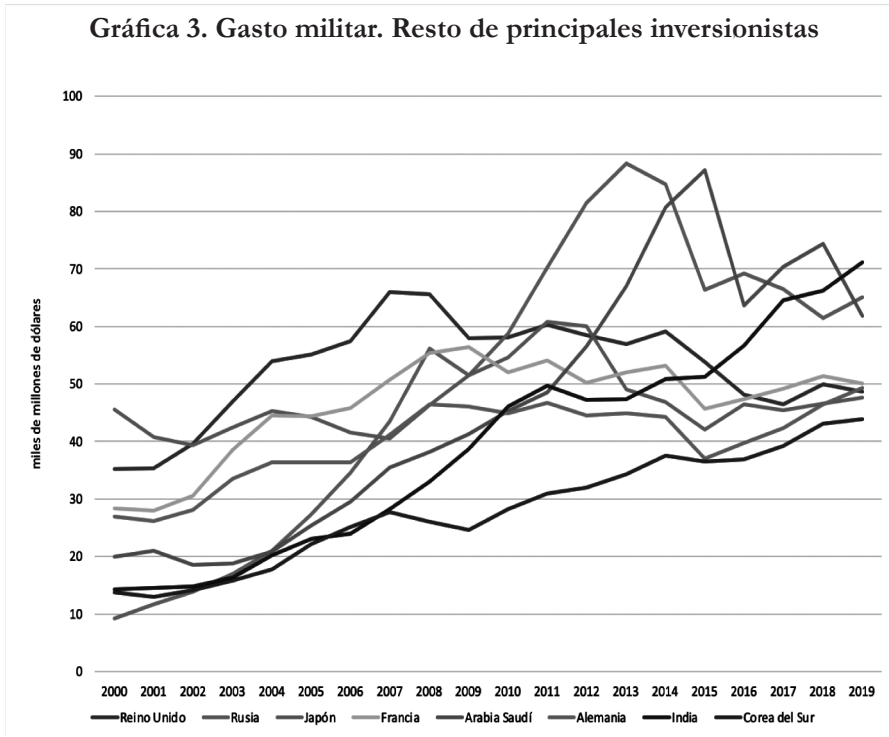
Grafica 2. Gasto militar. Estados Unidos y China



El único rival de peso que tiene el hegemón es China, cuyos gastos en defensa crecen en forma acelerada. Aunque en términos de gastos acumulados la diferencia es de 4.8 veces, en 2019 esa diferencia se redujo a 2.8 veces. Dada la magnitud de los recursos implicados, dicho cambio señala una apuesta estratégica y de largo plazo por parte del liderazgo chino para cerrar la brecha militar que lo separa del hegemón, estimulada por la agresiva política internacional de la actual administración estadounidense. Como en los terrenos de la suficiencia alimentaria y energética, el desarrollo científico y técnico, la carrera espacial, etc., el liderazgo chino considera que es indispensable realizar crecientes inversiones militares, para hacer frente a los cada vez más frecuentes conflictos con Estados Unidos.

La asimetría entre Estados Unidos y el resto de sus competidores se mantiene a lo largo de todo el periodo de estudio. Aunque cada país tiene una trayectoria diferente, el gasto militar de las antiguas potencias coloniales (Francia, Alemania, Reino Unido, Japón), del antiguo imperio rival, Rusia, así como de las potencias regionales (Arabia Saudí y Corea del Sur), comparten el rasgo de reducirse en los años recientes (Gráfica 3). En este grupo de países destaca el desempeño de Rusia,

cuyos gastos aumentaron rápidamente entre 2000 y 2013 (9.5 veces), alcanzando un monto de 88 mil millones de dólares, para descender en los años siguientes; Arabia Saudí tiene una trayectoria similar a la de Rusia, con un máximo histórico de su gasto militar de 87 mil millones de dólares en 2015, e India, cuyos gastos en defensa crecen de manera sostenida, colocándose en el tercer lugar mundial en 2019 con 71 mil millones de dólares.



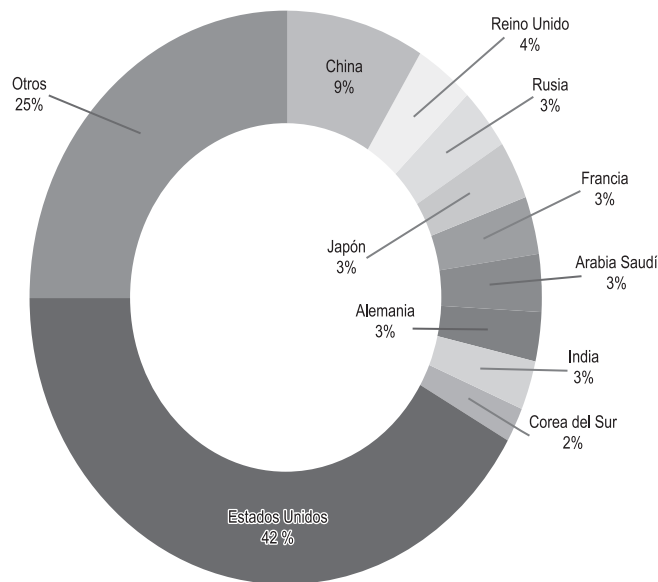
Frente a la proliferación de conflictos bélicos, convencionales y asimétricos⁸ y de la tendencia cada vez más extendida e intensa a militarizar la seguridad pública,⁹

⁸ El Programa de Información sobre Conflictos del Departamento de Investigación sobre Paz y Conflicto de la Universidad de Uppsala considera que a partir de 2012 se incrementan de manera significativa los conflictos “basados en violencia estatal”, que alcanzaron un máximo histórico de 54 en 2019, y aquellos “basados en violencia no estatal” con un máximo de 85 en 2017, cifras muy superiores a las observadas desde 1972. Véase <https://ucdp.uu.se/> El Proyecto sobre Localización e Información de conflictos armados ofrece tendencias similares medidas por tipos de evento, entre los que destacan las “batallas”, con un máximo de 45 316 eventos sólo en 2010 (véase <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>).

⁹ Ejemplos paradigmáticos de ello son dos decisiones de la administración Trump: asignar a las

el amplio dominio de Estados Unidos en materia de gasto en defensa le proporciona una ventaja crucial en la disputa por la hegemonía mundial. Esta primacía puede apreciarse también mediante los gastos acumulados entre 2000 y 2019: el monto de Estados Unidos representa 42 por ciento del total mundial, muy por encima de China (9 por ciento), Reino Unido (4 por ciento) y Rusia (3 por ciento) (Gráfica 4).

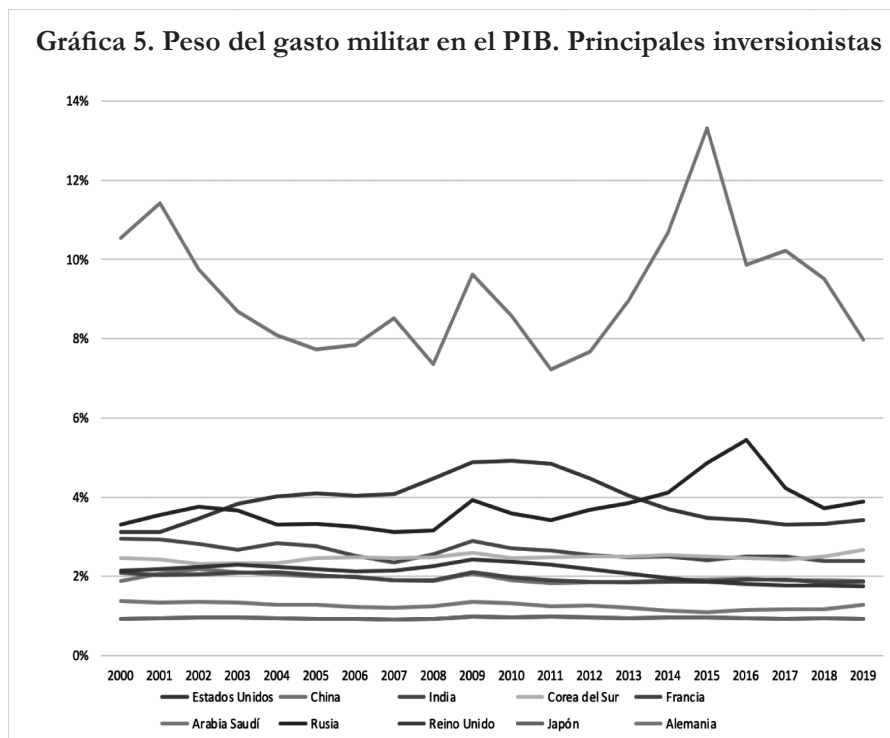
Gráfica 4. Gasto militar acumulado. 2000 - 2019



fuerzas armadas tareas tan disímboles como son la atención del cambio climático y la contención de las protestas antirracistas en la primavera de 2020, tareas que en otro tiempo correspondían a instancias civiles y a la policía. Sobre la privatización de la seguridad, véase Deborah D. Avant, *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005; Christopher Kinsey, *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Military Companies*, Routledge, Taylor & Francis e-Library, 2006; Ben Hayes, “Colonising the future: climate change and international security strategies” en Nick Buxton y Ben Hayes (eds.), *op. cit.*

Finalmente, la comparación entre los gastos militares y el PIB proporciona una estimación general tanto del esfuerzo bélico de cada país como del peso que el gasto en defensa tiene para cada economía. En escala mundial, esta relación oscila entre 2.1 y 2.6 por ciento con una tendencia ascendente entre 2000 y 2009 y un descenso constante hasta 2018. Esa proporción indica que los gastos en defensa son significativos, aunque en muchos países se mantengan en niveles bajos.

La relación gasto-producto cobra todo su significado en los casos de los principales inversionistas. En esta perspectiva podemos distinguir dos patrones generales (Gráfica 5): las naciones “guerreras” que destinan importantes y crecientes montos de la riqueza producida a lo militar, y las naciones “productoras” que priorizan otros usos de sus recursos. En el primer grupo destaca de modo contundente Arabia Saudí, cuyo régimen político y social autoritario y polarizado le permite destinar importantes proporciones del PIB al gasto militar: 9.2 por ciento en promedio anual, con un máximo histórico de 13.3 por ciento en 2015; Rusia y Estados Unidos tienen promedios anuales similares (3.8 y 3.9 por ciento del PIB, respectivamente), pero su evolución es diferente: Estados Unidos dedicó más recursos a la defensa entre 2000 y 2013, mientras que Rusia destacó en el periodo 2014-2019; India y Corea del Sur, países que participan en intensos conflictos regionales, reportan cuotas significativas (2.6 y 2.5 por ciento del PIB como promedios anuales), mientras que el esfuerzo militar de Francia y Reino Unido oscila en torno a 2 por ciento anual. En el segundo grupo destacan los gastos en defensa de las principales economías exportadoras, Japón (0.9 por ciento del PIB en promedio anual) y Alemania (1.3 por ciento), señalando un patrón de acumulación que prioriza las inversiones productivas frente a los gastos militares, aunque en ello no sólo influyen las decisiones de los liderazgos nacionales, sino también las limitaciones a su rearme impuestas tras la Segunda Guerra Mundial y sobre todo el rechazo social al fortalecimiento de las fuerzas armadas. China puede ser incluida en este grupo no por la moderación de sus gastos en defensa, que como hemos visto son los segundos en el mundo, sino por el alto dinamismo de su crecimiento económico, relación que se expresa en un promedio anual de gastos de 1.9 por ciento respecto del PIB.



El panorama global del gasto en defensa puede resumirse en tres rasgos principales:

- 1) el predominio absoluto de las inversiones estadounidenses;
- 2) el creciente desafío que constituyen los gastos de China, y
- 3) la proliferación del gasto militar tanto por parte de potencias regionales (Arabia Saudí, India e Israel son ejemplos de ello), como de muchos países envueltos en guerras civiles y conflictos con sus vecinos y/o grupos insurgentes (Siria, Turquía, Pakistán, Afganistán, Nigeria, etc.).

Aunque escapa de los límites de este trabajo, es necesario considerar una coordenada cualitativa que completa el análisis sobre la importancia de lo militar en el mundo contemporáneo: el hecho de que el principal inversionista es también el principal proveedor de tecnologías bélicas. Estados Unidos domina la oferta del mercado mundial de armas¹⁰ y tecnologías de control social, en una conver-

¹⁰ A partir del indicador “*trend-indicator value*”, que asigna valores monetarios al volumen del comercio de armas, SIPRI estima que Estados Unidos aportó 39 por ciento de las exportaciones de armas en 2000 y 2019, mientras que Rusia, segundo lugar en el mercado armamentístico, 23 y 17 por ciento

gencia entre el principal pilar de la dominación capitalista, la esfera militar, con las actividades más dinámicas y rentables de la economía capitalista contemporánea (infraestructuras de comunicación, inteligencia artificial, *big data* y entretenimiento). Y a ello hay que sumar el predominio estadounidense como prestamista que financia las compras de armamento, tanto a través de instituciones públicas y privadas como de organismos multilaterales.

Situación en América Latina

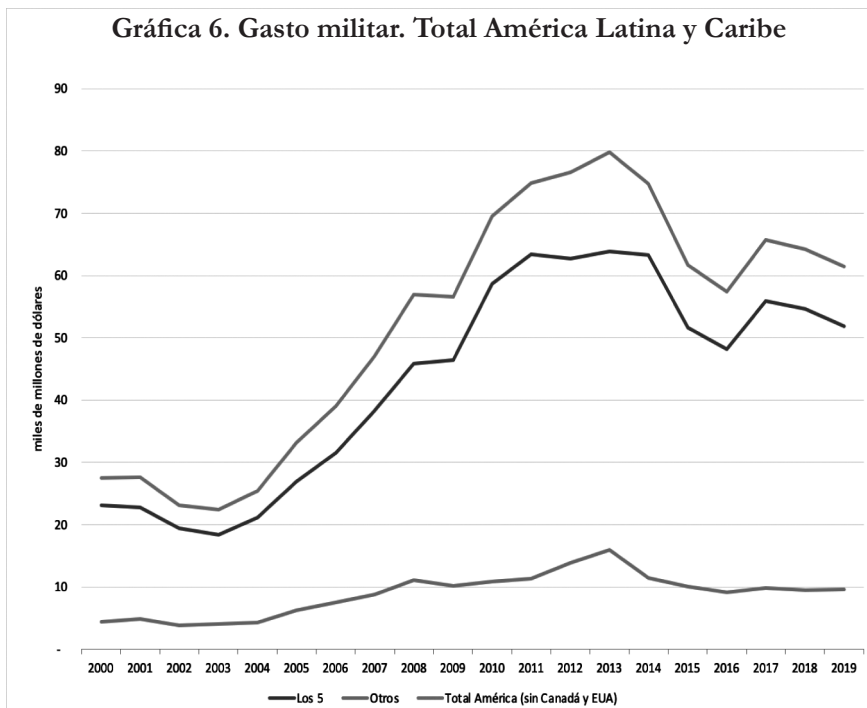
Debido a su desarticulación económica y social, América Latina ocupa un lugar marginal en los gastos militares mundiales. De acuerdo con el Banco Mundial, en 2018 la región representó 8.4 por ciento de la población y 6.7 por ciento de la producción mundiales,¹¹ mientras que los datos del SIPRI señalan que esta región aportó sólo 3.5 por ciento del gasto militar de ese año. El monto del gasto acumulado para el periodo de estudio es de 1.04 billones de dólares, que representa 3.6 por ciento del total acumulado mundial. Entre 2003 y 2013 estos gastos crecieron de 22.5 a 79.9 mil millones de dólares para descender en los años siguientes, situándose en 61.5 mil millones de dólares en 2019 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Gasto militar en ALC. Principales países. 2000 - 2018
miles de millones de dólares

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	11.3	10.9	9.7	8.4	9.8	13.6	16.4	20.5	24.5	25.6	34.0
Colombia	3.0	3.3	3.3	3.3	4.1	4.9	5.3	6.8	9.1	9.0	10.4
México	3.0	3.2	3.2	3.0	2.9	3.1	3.0	4.2	4.3	4.5	4.8
Chile	2.1	1.9	1.8	2.1	2.7	3.1	3.9	4.0	4.6	3.9	4.9
Argentina	3.3	3.2	1.1	1.4	1.5	1.7	1.8	2.3	2.8	3.0	3.5
Los 5	22.8	22.5	19.1	18.1	20.8	26.4	30.5	37.8	45.3	46.1	57.6
Otros	4.8	5.1	4.1	4.4	4.6	6.8	8.5	9.4	11.7	10.5	12.0
Total América*	27.5	27.6	23.2	22.5	25.4	33.2	39.0	47.2	57.0	56.6	69.6
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acumulado	Promedio
Brasil	36.9	34.0	32.9	32.7	24.6	24.2	29.3	28.2	26.9	454.4	22.7
Colombia	10.3	11.7	12.5	11.8	9.1	8.7	10.0	10.1	10.1	156.9	7.8
México	5.5	5.7	6.5	6.8	5.5	5.3	5.1	5.8	6.5	92.0	4.6
Chile	5.7	5.5	5.5	5.1	4.6	4.8	5.4	5.5	5.2	82.3	4.1
Argentina	4.1	4.6	5.1	5.0	5.5	4.5	5.5	3.8	3.1	66.7	3.3
Los 5	62.5	61.4	62.5	61.3	49.3	47.5	55.2	53.5	51.9	852.2	42.6
Otros	12.3	15.2	17.3	13.3	12.4	9.9	10.5	10.6	9.6	193.1	9.7
Total América*	74.8	76.6	79.9	74.7	61.7	57.4	65.7	64.2	61.5	1,045.3	52.3

en los mismos años. Véase http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php y Keith Hartley y Jean Belin (eds.), *The Economics of the Global Defense Industry*, Routledge, Nueva York, 2020.

¹¹ Véase <http://data.worldbank.org>



De manera similar a la distribución mundial, en América Latina se observa una alta concentración de los gastos. Cinco naciones aportan 81 por ciento del gasto acumulado total de la región en el periodo de estudio, con un monto de 852 mil millones de dólares y un promedio anual de 42.6 mil millones de dólares (cuadros 3 y 4).

Cuadro 4. Gasto militar en ALC. Principales países. 2000 - 2018
porcentajes sobre total regional

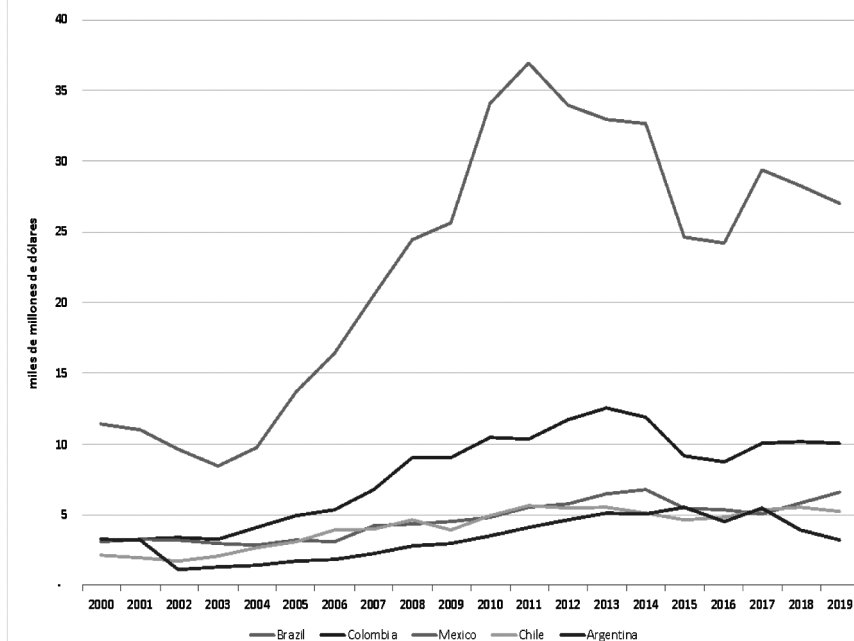
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	41.2	39.5	41.7	37.3	38.4	40.9	42.1	43.4	42.9	45.3	48.9
Colombia	11.0	11.8	14.4	14.6	15.9	14.8	13.7	14.4	15.9	16.0	15.0
México	11.0	11.7	13.7	13.2	11.2	9.4	7.8	9.0	7.6	8.0	6.9
Chile	7.6	6.8	7.7	9.2	10.6	9.3	9.9	8.5	8.1	6.9	7.0
Argentina	11.9	11.5	4.8	6.1	5.8	5.1	4.7	4.9	4.9	5.3	5.0
Los 5	82.7	81.4	82.4	80.4	81.9	79.6	78.1	80.1	79.4	81.4	82.8
Otros	17.3	18.6	17.6	19.6	18.1	20.4	21.9	19.9	20.6	18.6	17.2
Total América *	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 Acumulado	Promedio
Brasil	49.4	44.4	41.2	43.7	39.9	42.2	44.6	43.9	43.8	43.5
Colombia	13.8	15.3	15.7	15.9	14.8	15.1	15.2	15.8	16.4	15.0
México	7.4	7.5	8.1	9.1	8.9	9.3	7.7	9.1	10.6	8.8
Chile	7.6	7.1	6.9	6.8	7.5	8.4	8.2	8.6	8.4	7.9
Argentina	5.4	6.0	6.4	6.7	8.9	7.9	8.3	6.0	5.1	6.4
Los 5	83.5	80.2	78.3	82.1	80.0	82.8	84.0	83.4	84.4	81.5
Otros	16.5	19.8	21.7	17.9	20.0	17.2	16.0	16.6	15.6	18.5
Total América *	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Sin Canadá y EUA
Fuente: SIPRI Military Expenditure Database

Al interior de la región predominan los gastos en defensa de Brasil, que aportó 43.5 por ciento del total regional acumulado de 2000 a 2019, con un monto de 454 mil millones de dólares y un promedio anual de 22.7 mil millones de dólares. El gasto militar de Brasil osciló durante el periodo de estudio. Entre 2000 y 2003 dicho gasto se redujo hasta 8 mil millones de dólares, para crecer de manera acelerada hasta 2011, cuando alcanzó su máximo histórico: 36.9 mil millones de dólares. Los siguientes años fueron de reducción constante, con excepción del año 2017 (Gráfica 7).

Gráfica 7. Gasto militar. Principales países América Latina y Caribe



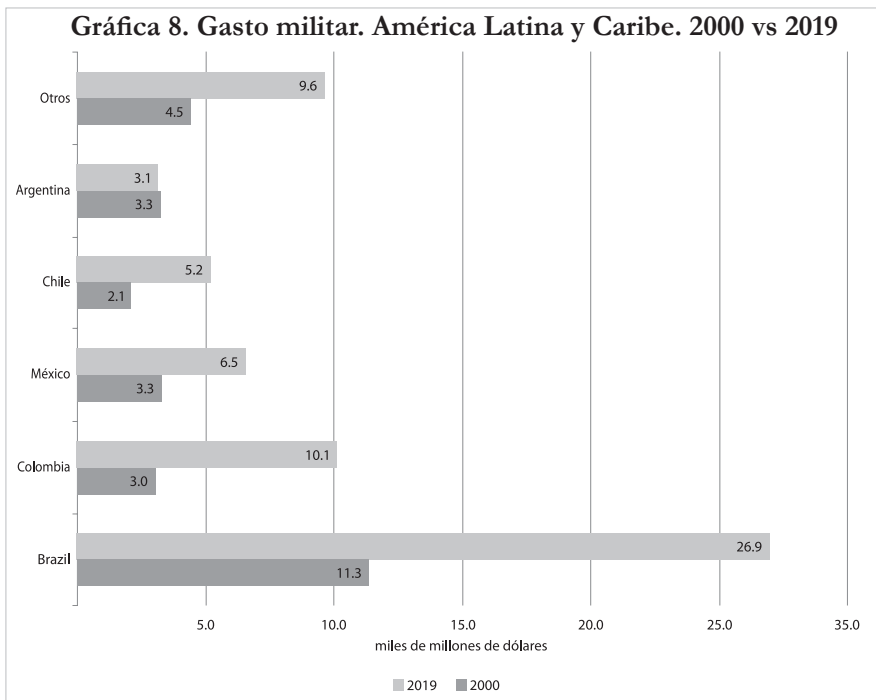
Colombia es un caso típico de esfuerzo de guerra, pues a pesar de ser una economía de menor tamaño y dinamismo que las de México, Argentina y Chile, se sitúa como el segundo inversionista militar. Su gasto acumulado es de casi 157 mil millones de dólares, 15 por ciento del total acumulado regional, con un promedio anual de gasto de 7.8 mil millones de dólares. Esta evolución está marcada por la guerra civil que vive Colombia desde 1960 y la decidida apuesta de las élites y los liderazgos políticos por dar una solución militar al conflicto interno. El desempeño del gasto colombiano en defensa es similar al de Brasil, con un periodo largo de aumento (2003 a 2013), una disminución entre 2014 y 2016, y un periodo de estabilidad en los últimos tres años con gastos por 10 mil millones de dólares anuales.

La tercera posición la ocupan los gastos militares de México, con un monto acumulado de 92 mil millones de dólares, cifra que representa 8.8 por ciento del total regional acumulado. La evolución de estos gastos muestra dos periodos importantes de crecimiento, 2006 a 2014 y 2017 a 2019. El repunte reciente es un rasgo que destaca debido a que, entre los cinco estudiados, México es el único país cuyos gastos crecen en los años recientes. Dada la actual política de seguridad del gobierno de López Obrador, es plausible que el gasto militar siga creciendo al menos hasta 2024.

En cuarta posición figuran los gastos de Chile, país en donde las fuerzas armadas tienen una amplia influencia en la vida nacional desde el golpe de Estado de 1973, y en donde es patente la militarización de la vida social, en particular de la seguridad pública. El gasto acumulado es de 82 mil millones de dólares, con un promedio anual de 4.1 mil millones de dólares y una trayectoria oscilante que alcanza su máximo histórico en 2013 con 5.5 mil millones de dólares.

Finalmente, el gasto acumulado de Argentina es de 66.7 mil millones de dólares con un promedio anual de 3.3 mil millones de dólares, una tendencia creciente de 2002 a 2017 y un descenso notorio en 2018 y 2019.

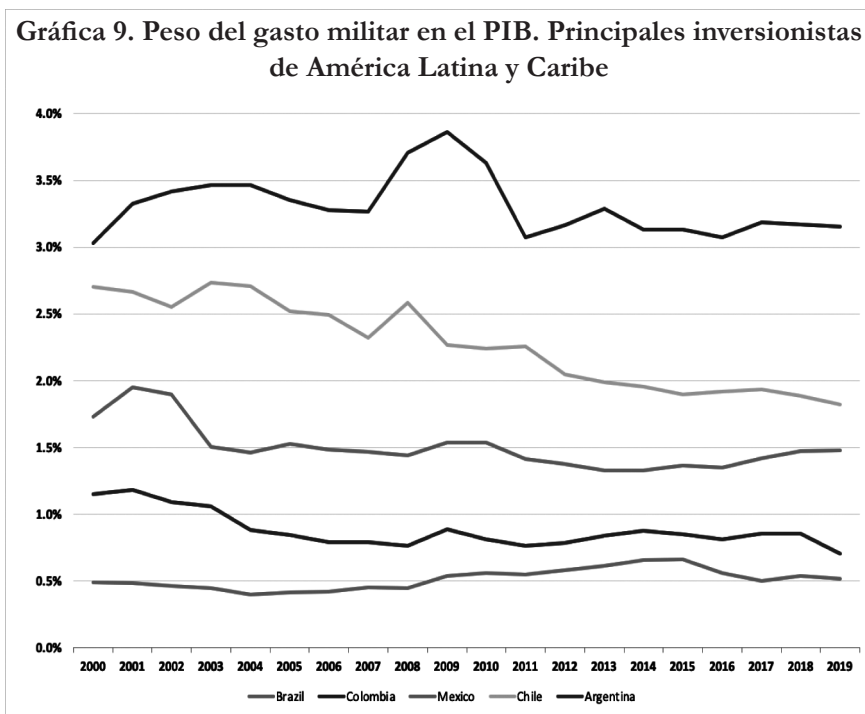
La comparación entre los extremos del periodo analizado muestra que los países con mayores aumentos en el gasto de defensa son Colombia, cuyas inversiones en defensa crecen 3.3 veces entre 2000 y 2019, seguido por Chile (2.4), Brasil (2.3) y México (1.9), en tanto que los gastos de Argentina decrecen 300 millones de dólares (Gráfica 8).



El peso del gasto de defensa en el PIB muestra diferencias significativas entre los principales inversionistas de América Latina. En Colombia la relación osciló entre 3 y 3.9 por ciento durante el periodo (2000 a 2009) para descender a 3.2 por ciento

en 2019. Chile muestra una reducción constante del peso de su gasto de defensa en la producción, pasando de 2.7 a 1.8 por ciento entre 2000 y 2019. En esta jerarquía y debido al tamaño y dinamismo de su economía, Brasil ocupa el tercer lugar, con cuotas que oscilan en torno a 1.5 por ciento del PIB y con tendencia a descender. El gasto de defensa de Argentina, a pesar de sus montos reducidos, representa entre 1.2 y 0.7 por ciento de su producto interno, también con tendencia a disminuir. En el caso de México, el peso del gasto de defensa no rebasó 0.5 por ciento entre 2000 y 2008, para aumentar hasta 0.7 por ciento en 2015; a pesar de los aumentos del gasto anual, el peso del gasto militar en el PIB se redujo en 2018 y 2019 (Gráfica 9). A diferencia de lo observado a nivel mundial y con excepción de Colombia, en los casos latinoamericanos descritos se vive una situación paradójica: a pesar de la importancia dada al gasto en defensa, el peso de los gastos en defensa en la producción tiende a disminuir, en gran medida debido a los profundos problemas económicos de la región, que impiden destinar mayores recursos a las actividades militares y de seguridad. Estos países tienen márgenes muy pequeños para realizar mayores inversiones pues sus gobiernos, en todos los niveles viven crisis fiscales y de endeudamiento crónicas.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 142, enero-abril 2022, pp. 87-112.



La distribución del gasto militar en la región latinoamericana tiene como rasgo general el predominio de Brasil, que junto con Chile, cuenta con la mayor industria militar y las fuerzas armadas más consolidadas. El lento crecimiento de la economía hace que el crecimiento de los gastos en defensa estimule tanto el endeudamiento como la reducción de los gastos públicos en otros rubros, en particular aquellos de carácter social, como la salud y la educación. No obstante, en perspectiva, además del crecimiento inercial de las fuerzas armadas, las inversiones en defensa se verán estimuladas por la militarización de la seguridad pública y la privatización de las tareas de guerra y seguridad: sin importar que sean entidades estatales o privadas las que apliquen las inversiones, los gastos en defensa seguirán creciendo en la región, incluso en el marco de recesiones o crisis económicas, más aún cuando la intensidad del conflicto social y la presencia de grupos criminales cada vez más poderosos sirven como coartadas para la continuidad de las políticas de fortalecimiento de las fuerzas armadas y de militarización que han caracterizado a estos países en los años recientes. Ejemplo de ello son las decisiones presidenciales en Chile y México, que no sólo otorgan mayores recursos económicos a las fuerzas armadas, sino mayor protagonismo social y económico; en ese sentido, apuntan la entrega de grandes obras de infraestructura al ejército federal en México, y el proyecto de ley que pretende autorizar a las fuerzas armadas para que resguarden infraestructura pública sin necesidad de declarar un estado de emergencia en Chile.

Conclusión

El análisis de los gastos de defensa sustenta la importancia que éstos han adquirido en el capitalismo contemporáneo: las economías más grandes del mundo realizan significativas inversiones en materiales y actividades militares. Como herencia de la Segunda Guerra Mundial, de la Guerra Fría y los numerosos conflictos regionales, se observa una aguda asimetría entre los principales inversionistas y el resto de las naciones que reportan gastos en defensa. En esta tendencia general destaca la evolución de los gastos de Estados Unidos y China, potencias cuya disputa global tiene un importante escenario en las cuestiones militares. En América Latina destacan los desempeños de Brasil y de Colombia por la magnitud de sus gastos de defensa.

La hegemonía estadounidense se sostiene en pilares económicos, culturales y, por supuesto, de carácter político militar. La asimetría respecto de las restantes potencias económicas y militares destaca porque se ha mantenido durante más de 70 años y en un contraste marcado con otras dimensiones en las que sus rivales han logrado progresos significativos. En efecto, Estados Unidos pasó de ser el principal acreedor y exportador del mundo a ser el principal deudor e importador, al tiempo que las corporaciones que tienen su sede en potencias rivales lograron conquistar mercados de gran importancia, como el del automóvil, los electrodo-

mésticos, los productos metálicos, etc., al punto que hoy día ya se advierte una disputa significativa en las actividades estratégicas como son los energéticos y las finanzas. A pesar de tales avances de sus rivales, Estados Unidos ha logrado mantener una supremacía indiscutible en el campo militar, misma que tiene al ingente gasto militar como uno de sus principales soportes.

Frente a esa tendencia principal de los gastos en defensa, advertimos el ascenso acelerado de China, cuya expansión económica acelerada, hasta ahora, ha sido la única suficientemente amplia para generar los recursos que le permiten rivalizar con el hegemon estadounidense. Este desafío explica en buena medida las tensiones en aumento entre las dos potencias y la instalación de un clima de guerra que sólo abona al caos sistémico que caracteriza nuestro tiempo.

Los países latinoamericanos ofrecen dos vertientes de análisis relevantes. La primera de ellas es la de Colombia y Chile, naciones en las que las fuerzas armadas tuvieron y mantienen un peso social, económico y político muy relevante. En especial, el proceso de guerra permanente que vive Colombia desde los años cincuenta del siglo xx, ha dado impulso a uno de los mayores niveles de gasto militar en el mundo, medido en proporción de la riqueza de ese país, y con ello, a un profundo proceso de militarización de la vida social, mismo que también existe, acaso con menor intensidad en Chile.

La segunda vertiente de análisis es el drama que viven Brasil y México, dos de las naciones más desiguales del planeta y que cuentan con importantes niveles de gasto militar. Aunque el autoritarismo no alcanza los grados de Colombia y Chile, es evidente que las fuerzas armadas también han ganado protagonismo en todos los terrenos, incluso durante los llamados gobiernos progresistas. En particular, destaca la experiencia que vive México, donde un régimen autoritario de 80 años de existencia fue severamente golpeado por el sismo electoral de 2018. En ese contexto, resulta paradójica la apuesta del gobierno de Andrés Manuel López Obrador de otorgar todo tipo de concesiones a las fuerzas armadas, no sólo del orden económico, asignándoles la construcción e incluso el usufructo de grandes obras de infraestructura, sino también una protección y legitimación que no son diferentes a los gobiernos anteriores. El gasto militar en México es otra muestra de la importancia que tienen las fuerzas armadas en esa nación.

A partir de esta primera aproximación, es posible indagar acerca del carácter de tales gastos, de su papel en el capitalismo contemporáneo: ¿se trata de gastos parasitarios que merman la acumulación de capital o son poderosas palancas de dicha acumulación al dar salida a los gigantescos excedentes de capital que no encuentran ocupación rentable, además de apuntalar posiciones en la jerarquía mundial y en los conflictos geopolíticos?

Este panorama mundial y latinoamericano permite profundizar en el estudio de los patrones que siguen los gastos militares: ¿qué se compra con estos abundantes recursos? ¿A quién se hacen tales compras? Tales cuestiones permitirán conocer la evolución de las relaciones entre corporaciones y Estados en el marco de las nuevas formas de la guerra.

Nota metodológica

Para el SIPRI, el gasto militar (*military expenditure*) se define como los gastos corrientes y de capital destinados a:

- a) las fuerzas armadas, incluyendo las fuerzas de paz;
- b) los ministerios de defensa y otras agencias gubernamentales comprometidas en proyectos de defensa;
- c) fuerzas paramilitares, cuando se considera que son entrenadas y equipadas para operaciones militares, y
- d) actividades militares en el espacio.

En términos específicos, se consideran los gastos en:

- a) personal: salarios y seguridad social del personal civil y militar; pensiones del personal militar;
- b) operaciones y mantenimiento;
- c) adquisiciones;
- d) investigación y desarrollo militares;
- e) infraestructura militar, incluyendo las bases militares, y
- f) ayuda militar, contabilizada en el gasto del país donante.

No están incluidos los gastos en defensa civil y gastos corrientes en actividades militares previas, como los beneficios para los veteranos, la desmovilización, la conversión y destrucción de armas.

La fuente destaca que esta definición no puede ser aplicada a todos los países y que en esos casos se prioriza el uso de una misma definición a lo largo del tiempo para dar consistencia a las cifras (véase <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods#definition-of-military-expenditure>).

A diferencia del SIPRI, la definición de gasto militar de *Military Balance* ha cambiado a lo largo del periodo de estudio. Aquí retomamos la definición de la edición 2018 del informe, que identifica al menos tres rubros que consideran como parte del gasto militar:

- a) para la mayoría de los países se recurre a la cifra oficial de presupuesto de defensa;
- b) para algunos países donde hay gastos militares adicionales a los registrados en el presupuesto de defensa, se recurre a otros datos que en ocasiones son

conocidos o pueden estimarse de manera adecuada. En estos casos las cifras de gasto de defensa son más altas que lo registrado en los presupuestos oficiales de defensa dependiendo del rango de factores adicionales incluidos, y

c) para los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se recurre a la cifra del presupuesto y gasto oficiales de defensa a precios corrientes de las monedas locales y luego son convertidos a dólares con datos del Fondo Monetario Internacional.

Military Balance retoma la definición de gasto militar de la OTAN por considerarla la más abaricante: “desembolsos de dinero de gobiernos centrales o federales para cubrir los costos de las fuerzas armadas nacionales”. El término “fuerzas armadas” incluye estrategia, tierra, mar, aire, comando, administración y fuerzas de soporte. También incluye otras fuerzas que son entrenadas, estructuradas y equipadas para apoyar las fuerzas de defensa. Los gastos de defensa se reportan en cuatro categorías:

1) costos de operación. Incluye salarios, pensiones para militares y personal civil, costo de mantenimiento y entrenamiento de unidades, organización de servicios, sedes y elementos de soporte, costo de servicio y reparación de equipo militar e infraestructura;

2) procuración y construcción. Gasto en equipo e infraestructura a nivel nacional y programas comunes de infraestructura;

3) investigación y desarrollo, y

4) otros gastos.

Los datos de *Military Balance* abarcan el periodo 2001-2018: debido a su alto costo de adquisición, sólo tuvimos acceso a la información de esos años. Existen algunas diferencias importantes en los rubros que cubre cada una de las fuentes, en particular en lo que toca al pago de pensiones y la ayuda militar. No obstante, al contrastar ambas fuentes, dadas las magnitudes implicadas, los rasgos generales del análisis se mantienen; tanto las jerarquías como las tendencias del gasto militar son similares: predominio de Estados Unidos en el mundo y de Brasil en América Latina, China y Colombia ocupando el segundo lugar de sus respectivas distribuciones. La jerarquía mundial tiene diferencias importantes en las posiciones cuatro a siete: de acuerdo con la información de *Military Balance* esas posiciones las ocupan Francia, Arabia Saudí, Rusia y Japón, mientras que los datos del SIPRI sitúan en esos lugares a Rusia, Japón, Francia y Arabia Saudí. Los cuadros y las gráficas elaboradas a partir de los datos de *Military Balance* pueden ser consultados en <https://tinyurl.com/y4wc5wxr>

Fuentes consultadas

- Agencia Matriz del Sur, *Crisis económica aumenta consumo de drogas en los Estados Unidos*, 7 de diciembre de 2013, disponible en <http://matrizur.org/2013/12/crisis-economica-aumenta-consumo-de-drogas-en-los-estados-unidos/>
- Agamben, Giorgio, *¿En qué punto estamos? La epidemia como política*, Adriana Hidalgo, Buenos Aires, 2020.
- Ahmed, Nafeez, “Pentagon preparing for mass civil breakdown” en *The Guardian*, Londres, 12 de junio de 2014.
- Avant, Deborah D., *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Buxton, Nick y Ben Hayes (eds.), *The Secure and the Dispossessed: How the Military and Corporations Are Shaping a Climate-Changed World*, Pluto Press, Londres, 2015.
- Ceceña, Ana Esther, “Poder, emancipación, guerra y sujetidad” en Efraín León (coord.), *Praxis espacial en América Latina. Lo geopolítico puesto en cuestión*, Ítaca-UNAM, México, 2018.
- Foster, John Bellamy y Robert W. McChesney, “Surveillance capitalism. Monopoly-finance capital, the military-industrial complex, and the digital age” en *Monthly Review*, Monthly Review Press, Nueva York, vol. 66, núm. 3, julio-agosto 2014.
- Foucault, Michel, *Defender la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Galula, David, *Contre-insurrection: théorie et pratique*, Economica, París, 2008.
- Hartley, Keith y Jean Belin (eds.), *The Economics of the Global Defense Industry*, Routledge, Nueva York, 2020.
- Hayes, Ben, “Colonising the future: climate change and international security strategies” en Nick Buxton y Ben Hayes (eds.), *The Secure and the Dispossessed. How the Military and Corporations are Shaping a Climate-changed World*, Pluto Press, Londres, 2016.
- Hopkins, Terence e Immanuel Wallerstein (coords.), *The Age of Transition: Trajectory of the World-System, 1945-2025*, Zed Books, Nueva Jersey, 1996.
- Joint Chiefs of Staff, *Joint publication 1. Doctrine for the Armed Forces of the United States*, Washington, 2017, disponible en https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf
- Joint Chiefs of Staff, *Joint publication 3-24. Counterinsurgency*, Washington, 2018.
- Kinsey, Christopher, *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Military Companies*, Routledge, Taylor & Francis e-Library, 2006.
- Long, Austin, *The Soul of Armies. Counterinsurgency Doctrine and Military Culture in the us and UK*, Cornell University Press, Ithaca, 2016.
- Ornelas, Raúl (coord.), *Estrategias para empeorarlo todo. Corporaciones, dislocación sistémica y destrucción del ambiente*, IIEC-UNAM, México, 2021.

- Ornelas, Raúl y Daniel Inclán (coords.), *Cuál es el futuro del capitalismo*, Akal, México, 2021.
- Romaniuk, Scott N. y Francis Grice (eds.), *The Future of US Warfare*, Routledge, Nueva York, 2017.
- Snowden, Edward, *Vigilancia permanente*, Planeta, México, 2019.
- Wallerstein, Immanuel *et al.*, *¿Tiene futuro el capitalismo?*, Siglo XXI, México, 2015.
- Zuboff, Shoshana, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Public Affairs, Nueva York, 2019.
- Zuboff, Shoshana, “You are now remotely controlled” en *The New York Times*, Nueva York, 24 de enero de 2020, disponible en <https://www.nytimes.com/2020/01/24/opinion/sunday/surveillance-capitalism.html>

Internet, poder y blogging en Vietnam

Internet, power, and blogging in Vietnam

Diana Araceli Pérez González*
y José Miguel Castro Camarena**

Resumen

El *Internet* en Vietnam ha dinamizado la economía y las comunicaciones. La sociedad vietnamita encontró en él un espacio de discusión y socialización que ha logrado escapar, en cierta medida, al tradicional control estatal sobre los medios de comunicación. La controversial Ley de Ciberseguridad, aprobada en 2018, es sólo la más reciente expresión de una tendencia del Partido Comunista de Vietnam a crear medidas de control sobre el espacio virtual que le permitan mantener y consolidar su autoridad política y su proyecto revolucionario de socialismo de mercado. El trabajo examina y revisa el uso político y la racionalidad de los instrumentos de gestión del *Internet* del gobierno unipartidista, frente a la aparición y creciente influencia del *blogging* político y las redes sociales, desafíos “subversivos” para el Partido. Esto a partir de la tecnopolítica como posible aproximación interpretativa.

Palabras clave: Vietnam, *Internet*, control estatal, *blogging*, tecnopolítica, relaciones internacionales.

Abstract

The Internet in Vietnam has energized the economy and communications. Vietnamese society found in it a space for discussion and socialization that has managed to escape, to some extent, the traditional state control over the media. The controversial Cybersecurity Law, approved in 2018, is just the most recent expression of a trend followed by the Communist Party of Vietnam to create control measures over virtual space that allow it to maintain and consolidate its political authority and its revolutionary project of market socialism. The work examines and reviews the political use and rationality of the one-party government's Internet control instruments, in the face of the emergence and growing influence of political blogging and social networks, “subversive” challenges for the Party. This from technopolitics as a possible interpretive approach.

Key words: Vietnam, Internet, state control, blogging, technopolitics, international relations.

* Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Asistente de investigación en temas de derechos humanos y movimientos sociales. Correo: dianapeg13@gmail.com

** Estudiante de noveno semestre de la Licenciatura en Relaciones Internacionales por el ITESO. Asistente de investigación en temas de seguridad ciudadana y pobreza. Correo: jossmiguel@gmail.com

Introducción

La hiperconectividad en la información y comunicación ha hecho del *Internet* y de las llamadas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) elementos preponderantes en la vida de las sociedades, confiriéndoles mayor poder sobre procesos políticos, económicos, sociales, culturales e históricos. Con la entrada del fenómeno globalizado del *Internet*, la gestión de la información se convirtió en un tema de mayor relevancia en la agenda política de los diferentes países y regímenes. Vietnam no fue la excepción.

Actualmente, la República Socialista de Vietnam (RSV) destaca en el sureste asiático por su crecimiento económico. En la década de 1980, bajo el liderazgo del Partido Comunista de Vietnam (PCV), se implementaron reformas que la abrieron al mundo, sobre todo a raíz del acceso a *Internet*. Desde entonces, el gobierno ha optado por desarrollar instrumentos jurídicos y hacer uso de herramientas tecnológicas para controlar lo que sucede en el ciberespacio y limitar contenido considerado subversivo para el PCV que pueda menoscabar su consolidado control gubernamental. A partir de esto, la aparición y popularización de plataformas virtuales, como los *blogs* y las redes sociales globales, han presentado nuevos retos para el gobierno unipartidista de Vietnam.

El tratamiento del *Internet* por parte del PCV se mueve entre la administración estatal de lo digital y la censura política. Es por ello que el debate que se ha dado en torno a la regulación del *Internet* ha revelado reacciones no sólo de disconformidad de un sector de la población vietnamita, sino también de medios internacionales. Este tipo de ordenamientos han sido parte de una tendencia del PCV de crear medidas en torno al *Internet* que le permitan mantener su proyecto político e impulsar su desarrollo económico nacional.

El propósito de este trabajo es examinar el uso político y la racionalidad de los instrumentos de control del *Internet* del gobierno de la RSV. Esta convergencia entre las nuevas tecnologías y las dinámicas de poder es algo que trasciende al terreno de lo que recientemente se ha discutido como “tecnopolítica”, que puede definirse como la práctica y el diseño de estrategias a partir de herramientas tecnológicas para la consolidación de objetivos políticos de diferentes actores. El argumento central del texto es que la gestión del *Internet* del gobierno de la RSV, bajo el PCV, responde al dinamismo de la información y el ciberespacio como estrategia para reforzar su administración social, mantener su autoridad política y consolidar su proyecto político-económico-nacional.

Resulta pertinente nombrar los trabajos de Mai Duong, Giang Nguyen-Thu y Quang Anh Phan –citados en este artículo– que dan cuenta de las dinámicas políticas y sociales alrededor de la introducción y el uso del *Internet* en Vietnam, dentro de la tradicional estructura mediática estatal del PCV. Debido a que la mayoría de

la literatura revisada se encuentra en el idioma inglés, este texto busca contribuir al conocimiento y comprensión en español de la sociedad y política vietnamita, así como abonar a su estudio con una posible aproximación desde la tecnopolítica al centrarse en el empleo y gestión del *Internet* en Vietnam, tanto por el gobierno como por la sociedad.

Para esto, el texto se divide en cuatro secciones. La primera presenta un contexto histórico para comprender el proyecto de conformación de la RSV, así como el cambio paradigmático que representaron las reformas *Đổi Mới* y su importancia para el desarrollo tecnológico y del *Internet* en el país. La segunda parte aborda la definición y explicación de la tecnopolítica como un posible marco interpretativo para lo que sucede en Vietnam en relación con la política y el ciberespacio. Las secciones tres y cuatro examinan las acciones y tensiones “político-digitales” del país. Por un lado, se presenta el activo panorama actual del *Internet* en Vietnam y el fenómeno del *blogging*, mientras que, por el otro, se revisa el régimen estatal sobre el *Internet* del PCV, tendiente al monitoreo del contenido. Al final, se presentan las conclusiones y reflexiones.

Contexto histórico

Antes de revisar lo que sucedió a partir de la reforma económica *Đổi Mới* de 1986, relevante para entender los cambios producidos por la apertura del país y la entrada del *Internet*, resulta necesario hacer un breve recuento histórico del proceso de conformación de lo que en la actualidad conocemos como Vietnam, o *Việt Nam*.

La construcción de una república socialista vietnamita

La RSV es el resultado de un proceso de reunificación del norte y el sur que empezó en 1975, al finalizar la Guerra Americana, también conocida como Guerra de Vietnam. En la actualidad mantiene un sistema político socialista unipartidista gobernado por el PCV, cuyo origen se remonta al período de la colonia francesa de Indochina, en la que nacieron varios grupos con sentimientos nacionalistas y deseos de emancipación, algunos movidos por ideas del Asianismo o el comunismo.¹ Éstos derivaron en movimientos políticos independentistas como el Partido Nacionalista de Vietnam (*Việt Nam Quốc Dân Đảng*), creado en 1927, y el Partido Comunista Indochino, conformado en 1930 y liderado por el pensador y político socialista Ho Chi Minh.²

¹ Keat Gin Ooi, *Southeast Asia: A Historical Encyclopedia, from Angkor Wat to East Timor*, ABC-CLIO, California, 2004, pp. 1391-1408.

² C.N. Le, “The lessons of colonialism” en *Asian-Nation: The Landscape of Asian America*, 2020, disponible en <http://www.asian-nation.org/colonialism.shtml#sthash.nA5kM9rL.dpbs>; John F. Whitmore, “Vietnamese history: a chronological outline” en *Asia for Educators*, 2020, disponible en http://afe.easia.columbia.edu/timelines/vietnam_timeline.htm

En 1941, el Partido Comunista Indochino impulsó la formación de la Liga por la Independencia de Vietnam, también llamada *Việt Minh*, como una estrategia para conformar un frente común único contra las invasiones francesa y japonesa. Se estableció en el norte de Vietnam y se proclamó como una organización plural que uniría a diversos grupos de compatriotas.³ Aun así, bajo el liderazgo de Ho Chi Minh, el *Việt Minh* eventualmente terminó dominado por el Partido Comunista.⁴

El *Việt Minh* adoptó el pensamiento marxista-leninista de la región a la realidad vietnamita para consolidarse como un proyecto nacional antiimperialista. En 1945, las fuerzas del *Việt Minh* expulsaron a los franceses en el norte y crearon la República Democrática de Vietnam (RDV), considerada el inicio del actual Estado independiente. La RDV, junto con las guerrillas comunistas del Frente de Liberación Nacional de Vietnam del Sur (denominado *Việt Cộng* por la oposición), luchó y derrotó a los regímenes anticomunistas instaurados en el sur (República de Vietnam) que fueron apoyados por la intervención estadounidense.⁵ Así, el proceso de unificación bajo un modelo comunista empezó en 1976.

Para consolidar a la nueva nación, el gobierno de la RDV expandió su estructura estatal mediante un proceso centralista que ya caracterizaba a su antiguo Partido de los Trabajadores de Vietnam. Además de implementar medidas de colectivización masiva,⁶ materializó su ley contra crímenes contrarrevolucionarios de 1967 en centros de reeducación y una política de “purificación cultural” (llamada *Thanh Lọc*) para deshacerse de lo que el general Tran Bach Dang denominó “cultura esclava promovida por los imperialistas americanos”.⁷

De esta manera, se identifica que la ahora RSV es una continuidad del proyecto político nacional y modelo comunista impulsado por la antigua RDV y el pensamiento de Ho Chi Minh, considerado líder nacional. Se observa la persistencia de un carácter antiimperialista correspondiente tanto a su corriente marxista-leninista como a la memoria histórica de las luchas contra las diferentes invasiones extranjeras, confluyendo con la ideología comunista para forjar una identidad vietnamita aglutinante y un control político que aseguren el proyecto revolucionario frente a las amenazas externas y opositoras.

³ Keat Gin Ooi, *op. cit.*, p. 393.

⁴ Andrew L. Odell y Marlene F. Castillo, “Vietnam in a nutshell: an historical, political and commercial overview” en *International Law Practicum*, vol. 21, núm. 2, New York State Bar Association, otoño 2008, pp. 82-91, disponible en https://www.duanemorris.com/articles/static/odell_inpr_aut08.pdf

⁵ Keat Gin Ooi, *op. cit.*

⁶ Andrew L. Odell y Marlene F. Castillo, *op. cit.*

⁷ Jonathon Green y Nicholas J. Karolides, *Encyclopedia of Censorship (New Edition)*, Facts on File, Nueva York, 2005, p. 636.

La celebración de los 90 años del Partido Comunista en febrero de 2020 demuestra la continuidad entre el antiguo Partido Comunista Indochino y el presente PCV, cuyo liderazgo nacional ha sido considerado “factor primordial” para la victoria de la revolución vietnamita.⁸

Đổi Mới: la apertura y la revolución tecnológica

Una década después de la reunificación de Vietnam, el escenario no era muy favorable. Quang Anh Phan menciona que la replicación de los modelos soviético y chino no dio los resultados económicos esperados por el PCV.⁹ Las políticas burocráticas, restrictivas y reticentes a la liberalización de la economía, aunadas al legado de la guerra y la disminución de ayuda soviética, trajeron una grave crisis en la producción agrícola e insuficiencia en los recursos financieros para impulsar el desarrollo económico.¹⁰ Esta situación de estancamiento obligó a la RSV a buscar medidas transformadoras,

En agosto de 1986, durante el VI Congreso Nacional del PCV, se señaló la necesidad de cambiar el esquema económico que había agravado la crisis y se decidió por una “renovación” o *Đổi Mới*, nombre que se le dio al conjunto de políticas que darían inicio a una controlada transición de una economía estatal centralizada a una economía socialista de mercado. Estas reformas representaron para el PCV la manera de transitar hacia el socialismo desde sus condiciones de subdesarrollo.¹¹ El fracaso del modelo soviético, así como el creciente modelo chino de reformas, serían las referencias del PCV para emprender transformaciones económicas graduales bajo un control ideológico y político del Estado que permitiera mantener el poder y la legitimidad del Partido y asegurar la continuidad del proyecto revolucionario socialista.

Así se dio paso a una renovación multifacética que consistió en reconocer otras formas de propiedad (privada, individual), introducir una economía de mercado regulada por el Estado, abandonar un esquema de centralización burocrática, diversificar las relaciones económicas exteriores y fortalecer el modelo socialista en el ámbito político.¹²

⁸ Hoa Lai y Hoa Thu, “Importantes lecciones del Partido Comunista de Vietnam” en *La Voz de Vietnam-VOV Mundo*, Vietnam, 2020, disponible en <https://vovworld.vn/es-ES/enfoque-de-actualidad/importantes-lecciones-del-partido-comunista-de-vietnam-824423.vov>

⁹ Quang Anh Phan, “The introduction of Internet to Vietnam as the technological foundation for online gaming: an analysis” en *Asia-Pacific Social Review*, vol. 19, núm. 3, De La Salle University, Manila, 2019, disponible en <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/184609/1/RA-1.pdf>

¹⁰ Andrew L. Odell y Marlene F. Castillo, *op. cit.*

¹¹ Jesús Aise Sotolongo, “La renovación (Doi Moi) vietnamita: transformaciones, resultados y desafíos”, XI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Asia y África, Universidad Nacional Autónoma de México, México, noviembre 2003.

¹² *Ibidem*, p. 7.

Detrás de las reformas, el fortalecimiento de la autoridad política del PCV permitiría construir un modelo alternativo de socialismo que considerara las condiciones y necesidades nacionales. Estas acciones se tradujeron en significativas transformaciones económicas, legales y tecnológicas que impulsaron la industrialización y modernización de Vietnam. Para propósitos del trabajo, se hará un énfasis exclusivo en el desarrollo tecnológico y la introducción del *Internet* como consecuencia de las reformas *Đổi Mới*. Su implementación también condujo a cambios en las tradicionales instituciones de comunicación.

Uno de los cuatro pilares nacionales de innovación elegidos por el régimen del PCV para la nueva etapa fue el desarrollo de las TIC. La necesidad de modernizar la tecnología nacional fue señalada por el entonces director del Departamento de Servicios Postales, Dang Van Than, quien propuso al Comité General del PCV y a líderes industriales direccionar al país en el camino de la autosuficiencia tecnológica que permitiera la digitalización, automatización y diversificación de la economía.¹³ Esto fue la base para la posterior introducción del *Internet* a la RSV.

Varias fueron las problemáticas que trajeron estas importaciones de tecnología moderna y capitalista, entre ellas el miedo de la población a depender de los capitalistas y así perder la ideología socialista, y también del gobierno central y líderes comunistas a ciberataques y filtración de información.¹⁴ Si bien el gobierno del PCV reconoció el potencial del *Internet* para facilitar las comunicaciones y la innovación en la economía, su aceptación fue bajo un estricto modelo de control y administración estatal debido al miedo de que su acceso amenazara la existencia del Partido y la seguridad nacional, fenómeno que se acerca al campo de la “tecnopolítica”. Mai Liem Truc, uno de los funcionarios vietnamitas que impulsó la introducción del *Internet*, menciona que “hubo muchas preocupaciones sobre el contenido tóxico y los riesgos de perder secretos gubernamentales. Todos eran válidos porque habíamos perdido mucho en guerras con extranjeros... pero sin *Internet*, Vietnam habría estado aislado”.¹⁵

El *Internet* se introdujo oficialmente al público nacional el 19 de noviembre de 1997. Sus etapas iniciales fueron de un acceso limitado y costoso, pues se cree que la razón detrás de las tarifas altas era proteger al régimen político y beneficiar a la única empresa estatal proveedora aprobada.¹⁶ No obstante, a pesar del escudriñamiento estatal, la introducción progresiva de nuevas tecnologías (ADSL, fibra

¹³ Quang Anh Phan, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem*, pp. 5 y 6.

¹⁵ Duc Hoang, Chau An y Dinh Nam, “Connected for 20 years: how the Internet has changed life in Vietnam” en *VnExpress.net*, Vietnam, 2017, disponible en <https://e.vnexpress.net/news/travel-life/connected-for-20-years-how-the-internet-has-changed-life-in-vietnam-3674013.html>

¹⁶ Quang Anh Phan, *op. cit.*, p. 10.

óptica, 3G/4G) masificó el acceso y uso de *Internet* en el país. Su aparición sería otro punto de transformación no sólo para la economía, sino también para la sociedad, pues abrió el camino a los mensajes instantáneos, el comercio electrónico, los *blogs* y foros de discusión, los videojuegos en línea y las redes sociales globales.

Es preciso señalar que las consecuencias de las reformas *Đổi Mới* también impactaron uno de los pilares del gobierno del PCV: los medios de comunicación, instituciones que siguen bajo propiedad estatal. El tradicional panorama mediático fue alcanzado por las nuevas fuerzas del mercado que, según Giang Nguyen-Thu, desde la década de 1990 ha penetrado de manera continua en todos los aspectos del sistema de medios y han transformado sus formas de producción.¹⁷ Actualmente, es una combinación de medios comprometidos con los intereses políticos del PCV y con los intereses comerciales de la élite empresarial en el que “la combinación de Estado y mercado margina aún más las voces radicales y los debates políticos genuinos, alejando a la audiencia de una conciencia crítica de las opresiones estructurales”.¹⁸

Tecnopolítica: una posible aproximación

Existe una amplia gama de definiciones y perspectivas para el término “tecnopolítica”.¹⁹ Sin embargo, Kurban, Peña-López y Haberer coinciden en que la definición de Edwards y Hecht “permite entender la tecnología y la política como un proceso dinámico y a veces co-constitutivo”.²⁰ Ellos definen la tecnopolítica como “híbridos de sistemas técnicos y prácticas políticas que generan nuevas formas de poder y agencia”.²¹ Plantean que la práctica de utilizar las tecnologías en procesos políticos y/o para fines políticos es lo que conforma la tecnopolítica, no las tecnologías por sí mismas.

Esta aproximación permite traducir la complejidad alrededor de la integración de las nuevas tecnologías en las dinámicas de poder entre diferentes actores y comprender la combinación del uso de herramientas tecnológicas, jurídicas y políticas. Así, el *Internet* puede entenderse no como un lugar esencialmente democrático, sino como un espacio de disputa en el que divergen libertad y control de la información.

¹⁷ Giang Nguyen-Thu, “Vietnamese media going social: connectivism, collectivism, and conservatism” en *Journal of Asia Studies*, vol. 77, núm. 4, Cambridge University Press, 2018, pp. 895-908.

¹⁸ *Ibidem*, p. 899.

¹⁹ Para revisar dicha multiplicidad de definiciones, véase Can Kurban, Ismael Peña-López y Maria Haberer, “¿Qué es la tecnopolítica? Un esquema conceptual para entender la política en la era digital” en *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 24, 2017.

²⁰ *Ibidem*, p. 4.

²¹ *Idem*.

Kurban, Peña-López y Haberer abordan la tecnopolítica desde dos enfoques: el centralizado y el distribuido.²² El primero aplica prácticas tecnopolíticas de arriba-abajo y mantiene la información en los tomadores de decisiones; hace referencia a formas en que el Estado o gobierno (o actor político) aumenta su poder sobre las nuevas tecnologías. El segundo aplica prácticas tecnopolíticas de abajo-arriba, en las que se coproduce y comparte la información a través de redes, como podría ser el uso de las TIC para discutir y construir participaciones políticas alternativas.

Este último enfoque es el que ha dominado en las discusiones sobre tecnopolítica, refiriéndose en especial a las movilizaciones fortalecidas por el uso de plataformas digitales, como lo fueron las protestas en la Primavera Árabe, el 15M en España, el *#OccupyWallStreet* o, de manera más reciente, el *#MeToo*. Pero, el empleo político de las TIC no es exclusivo de estos actores. La globalización y la hiperconectividad de la información y las comunicaciones han abierto nuevos escenarios virtuales y globales a los que se enfrentan los tradicionales Estados-nación. Se observa tanto en el uso gubernamental de conceptos como ciberseguridad y cibercrimen, así como el nacimiento de términos como la soberanía digital y el colonialismo de datos. Se trata de una traducción de la seguridad nacional frente a la era digital global y sus efectos.

El *Internet* presenta un dilema para el mantenimiento del poder estatal, pues facilita la producción de beneficios materiales, pero también impacta su esfera persuasiva en la opinión pública al ofrecer espacios virtuales dinámicos para la información y comunicación que pueden escapar del control estatal.²³ Aunque este dilema se identifica más en regímenes unipartidistas y autoritarios, en realidad es algo que se observa en todos los Estados en la era digital, de maneras distintas, ya que todos utilizan herramientas de control físicas y persuasivas. Después de todo, las decisiones que los gobiernos toman sobre cómo tratar y gestionar el *Internet* están diseñadas para reforzar sus estrategias más amplias de retención del poder.²⁴ Los atributos del *Internet* (velocidad, conectividad, amplitud) no sólo impulsan la red como herramienta de uso comercial, sino también de uso político.

Si bien el enfoque de la tecnopolítica puede presentar limitantes, debido a su carácter novedoso, sí permite establecer que, en el caso de Vietnam y su relación con el *Internet*, hay un claro entrelazamiento entre la tecnología y la política, tanto en la historia de administración estatal del acceso y uso de la red por parte del

²² *Ibidem*, pp. 3 y 7.

²³ Nina Hachigian, "The Internet and power in one-party East Asian States" en *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, vol. 25, núm. 3, Massachusetts, 2002, p. 41, disponible en https://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/international_programs/capp/pubs/washquarterly.pdf

²⁴ *Ibidem*, p. 41.

gobierno del PCV, así como en ciertos fenómenos de activismo digital que se han generado en las redes sociales vietnamitas. Es importante la aproximación que la tecnopolítica puede brindar porque permite entender, sobre todo, al régimen de *Internet* de la RSV como una herramienta particular de administración política y social, una respuesta dentro de la tendencia mundial de la soberanía digital y un espacio de tensiones entre gobierno, mercado y sociedad nacional y global. A su vez, también permite dar cuenta del creciente fenómeno de la “blogósfera” política en Vietnam y su influencia en el modelo de control estatal de la información y los medios.

Panorama actual del *Internet* en Vietnam

Desde su adopción, el número de usuarios de *Internet* en Vietnam creció rápidamente. Entre 1997 y 2002, alrededor de 4 por ciento de la población tenía algún tipo de acceso a la red. Actualmente, se encuentra dentro de los 20 países con mayor número de usuarios conectados a nivel mundial, con alrededor de 66 millones de internautas que representan 70 por ciento de su población total.²⁵ Según VNETWORK, en 2019, 94 por ciento de éstos utiliza *Internet* diariamente, con un promedio de siete horas al día.²⁶ Debido al dinamismo tecnológico, los dispositivos móviles se han convertido en la vía más común de conectarse a la red.

La masificación de este servicio se ha reflejado en una población altamente activa en la red social. El “Reporte Global Digital 2020” de *DataReportal*, muestra que alrededor de 67 por ciento de las personas en Vietnam registran actividad en redes sociales. Las aplicaciones de mensajería instantánea y de redes sociales son las que mayor uso tienen entre el total de usuarios. Facebook, YouTube y Zalo (red de mensajería vietnamita creada en 2012) son las principales plataformas utilizadas por la sociedad vietnamita. De hecho, Vietnam tiene la séptima comunidad más grande de usuarios de Facebook.²⁷

Esto muestra que el *Internet* se ha convertido en parte fundamental de la vida diaria de la mayoría de la sociedad vietnamita, en el que las redes sociales han dinamizado la comunicación y las actividades comerciales, pues se reporta que 58 por ciento de los usuarios las utiliza con fines de negocios.²⁸

²⁵ Internet World Stats, “Vietnam: Internet usage stats and marketing report” en *Internet world stats*, 2020, disponible en <https://www.internetworldstats.com/asia/vn.htm>

²⁶ VNETWORK, “Vietnam Internet statistics 2019” en VNETWORK. *Safe and saved*, 2019, disponible en <https://vnetwork.vn/en/news/cac-so-lieu-thong-ke-internet-viet-nam-2019>

²⁷ Statista, “Number of Facebook users in Vietnam” en *Statista*, febrero 2019, disponible en <https://www.statista.com/statistics/490478/number-of-vietnam-facebook-users/>

²⁸ Simon Kemp, “Global Digital Report 2020: Vietnam” en *Data Reportal*, 2020, disponible en <https://datareportal.com/reports/digital-2020-vietnam>

El fenómeno del blogging político y las redes sociales disruptivas

La población vietnamita ha encontrado en las redes sociales un medio de comunicación alternativo a los estatales, que logra escapar, en cierta medida, del establecido control gubernamental. A través de ellas han podido compartir no sólo sus gustos y momentos cotidianos, sino también su disconformidad sobre acciones y decisiones de autoridades, así como visibilizar temas no abordados en los medios oficiales por ser considerados “sensibles” por el PCV. Así, “Facebook ha actuado como un elemento dinámico y disruptivo en el sistema mediático vietnamita, desestabilizando y socavando significativamente las fuerzas tradicionales del partido-estado y el mercado”.²⁹

En un inicio, la juventud vietnamita navegaba por la antigua plataforma Yahoo! 360°. En ella se viralizó el uso de *blogs* y fue así que nació el fenómeno del *blogging* en Vietnam, que permitía mayor facilidad en la comunicación, pudiéndose hablar hasta de temas controversiales. El crecimiento de la “blogósfera” vietnamita se describía como un fenómeno social de una nueva forma de libertad, con tres millones de blogs registrados en Yahoo! 360° en 2007.³⁰ Con el cierre oficial de esta plataforma en 2009, los denominados *bloggers* buscaron alternativas lejos de los ojos vigilantes del gobierno de la RSV. Entre ellas estuvo Facebook, red social introducida ese mismo año.

Con el auge de esta red, nuevas dinámicas se agregaron a la blogósfera, en la que surgieron otras fuentes de noticias, opiniones políticas, comparativas mediáticas y *blogs* contrapolíticos. Según observa Giang Nguyen-Thu, Facebook ha sido un medio catalizador de los discursos no convencionales y de las dinámicas masivas subversivas para el Estado, que se contraponen a las voces únicas y a la retención del poder mediático.³¹ Ahora bien, debido al crecimiento de la influencia de los *blogs* en la opinión pública nacional, y como contrapeso, también surgieron *blogs* políticos pro-gobierno.

Mai Duong, en su artículo sobre *blogging* en Vietnam, ha clasificado a los *bloggers* políticos en tres categorías: activistas, pro-PCV y anónimos.

1) los *bloggers* activistas³² son quienes crean y administran *blogs* que critican las políticas, acciones y autoridades gubernamentales y/o plantean cuestiones de interés público que son poco visibles en los medios oficiales; incluso han cuestio-

²⁹ Giang Nguyen-Thu, *op. cit.*, p. 899.

³⁰ Para más información sobre el fenómeno del *blogging* en Vietnam, véase Mai Duong, “Blogging three ways in Vietnam” en *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, núm. 2, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2017, disponible en <https://www.dienan.org/thay-tren-mang-moi/blogging-three-ways-in-vietnam-political-blogsphere/Blogging%20Three%20Ways.pdf>

³¹ Giang Nguyen-Thu, *op. cit.*

³² Mai Duong, *op. cit.*, pp. 378 y 379.

nado la legitimidad e ideología del PCV. Su papel es cada vez más influyente en el ciberespacio y varios de éstos han obtenido más visitas que sitios *web* del gobierno, como es el caso de Nguyen Quang Lap, cuyo *blog Quế Choa* alcanzó 100 millones de visitas en 2012. Se han conformado redes de este tipo de activistas, como *The Network of Vietnamese Bloggers*;

2) los *bloggers* pro-PCV³³ son en su mayoría militares y funcionarios retirados, así como investigadores, escritores, soldados o periodistas que trabajan para el Estado y los medios oficiales. Se presume que estos *bloggers* pro-gobierno son contratados por el PCV para defender los intereses nacionales frente a otros *bloggers* en el espacio virtual. Se les llama *Dự luận viên*, “agentes de propaganda”; y

3) de los *bloggers* anónimos³⁴ se sabe muy poco. La dinámica de sus *blogs* responde a inesperadas subidas y caídas, atrayendo millones de visitas en corto tiempo debido a que la mayoría filtra información sobre líderes del PCV y la élite. Suelen ser muy activos antes de un evento del Partido y después desaparecen o dejan de publicar contenido. Algunos de los *bloggers* anónimos más famosos son “Oficiales haciendo periodismo” (*Quan Làm Báo*) y “Retrato de poder” (*Chân Dung Quyền Lực*).

Con el surgimiento del *blogging* político y su creciente influencia en la opinión pública de Vietnam, la RSV ha endurecido sus políticas y régimen de control sobre el *Internet*. Estas medidas han aumentado la presión sobre multinacionales digitales de acceso libre, como Facebook, Google e Instagram. De hecho, Nguyen-Thu considera que la adopción de la reciente Ley de Ciberseguridad fue el punto culminante de la campaña gubernamental contra las redes sociales.³⁵ Muchos de los esfuerzos gubernamentales en torno a ellas constan de retirar contenido considerado “sensible” para el Estado y bloquear *blogs* y perfiles personales. Según el reporte de transparencia de Google, desde 2009 se han realizado 448 solicitudes para remover 17 893 elementos cuyo contenido, en su mayoría, eran críticas al gobierno. El mismo estudio muestra que, en 2020, 81 por ciento de las denuncias fueron por este motivo.³⁶

En 2017, el gobierno prohibió a las principales empresas vietnamitas hacer publicidad en YouTube, como forma de presionar a Google de retirar “contenido

³³ *Ibidem*, pp. 380 y 381.

³⁴ *Ibidem*, p. 381.

³⁵ Giang Nguyen-Thu, *op. cit.*, p. 896.

³⁶ Google, “Government requests to remove content” en *Google Transparency Report*, 2020, disponible en https://transparencyreport.google.com/government-removals/by-country/VN?hl=en&country_breakdown=period:Y2020H1;country:VN&lu=country_breakdown&country_request_amount=group_by:reasons;period::authority:VN&country_item_amount=group_by:reasons;period::authority:VN&removal_compliance_rate=requestor::period:Y2020H1;authority:VN

tóxico” de su plataforma global de video. Esta medida fue exitosa, pues según el Ministerio de Información y Comunicación (MIC) informó que Google había removido 6 423 videos y que Facebook había cerrado 159 cuentas por “difamar a líderes vietnamitas”.³⁷

Así, el panorama actual del *Internet* en Vietnam responde a un dinamismo tecnológico y social que ha construido un espacio para la discusión política marginada por el control estatal de los medios y las fuerzas del mercado. El *blogging* político, así como la omnipresencia que ha adquirido Facebook en la sociedad vietnamita, pueden considerarse un ejemplo del enfoque distribuido de tecnopolítica planteado en la sección anterior. Sin embargo, se enfrentan al enfoque centralizado del gobierno de la RSV que, bajo el liderazgo del PCV, busca llevar a cabo su proyecto revolucionario aun con los desafíos político-digitales que el *Internet* ha representado.

El régimen sobre el *Internet* del Partido Comunista de Vietnam

Las reformas *Đổi Mới* de 1986 provocaron transformaciones significativas en el campo tecnológico de la RSV. Éstas no estuvieron exentas de obstáculos y preocupaciones por una dependencia tecnológica y pérdida de la ideología comunista que había llevado a la victoria del proyecto revolucionario. Por esta razón, la introducción del *Internet* en 1997 fue gradual y controlada, con diversos decretos legales y la construcción de un sistema estatal de provisión del servicio, que en el presente se mantiene bajo propiedad del Estado.

Como señala Phan, “las telecomunicaciones se consideran el sistema nervioso central que estabiliza la existencia del país al asegurar la transmisión de información a nivel nacional y abrir el portal que une a Vietnam con el mundo exterior”.³⁸ Anterior a las reformas, los medios de comunicación conformaban el único régimen de información y propaganda. Con el posterior desarrollo de las TIC y el *Internet* se crea un espacio virtual de comunicación más libre y dinámico que los medios convencionales. Consciente de esto, el gobierno del PCV ha buscado, desde el principio, trasladar su tradicional esquema de control mediático a la *web*, mediante el uso de herramientas jurídicas y tecnológicas. De esta manera, puede identificarse el enfoque centralizado de tecnopolítica que se mencionó antes, en donde las decisiones gubernamentales en torno al *Internet* y las TIC responden a una estrategia de retención del poder estatal sobre la información, con un perfil activo de filtrado y vigilancia sobre el contenido en la *web*.

La Ley de Ciberseguridad aprobada en 2018 no debe interpretarse como una manifestación repentina de control sobre la red por parte del gobierno de PCV. La

³⁷ Giang Nguyen-Thu, *op. cit.*, p. 903.

³⁸ Quang Anh Phan, *op. cit.*, p. 3.

introducción del *Internet* fue un proceso regulado y cauteloso, por lo que la reciente ley es en realidad el resultado acumulado de las medidas tomadas a partir de las reformas. Así, desde 1997, se observa una tendencia continua de creación de diversas herramientas en torno a la regulación sobre el acceso, uso y gestión del *Internet*.

Herramientas jurídicas

El marco legal de regulación del *Internet* en Vietnam es amplio, pues proviene tanto de legislación y decretos nacionales como de decisiones y circulares ministeriales. La siguiente tabla expone, a manera de síntesis cronológica, algunos de los instrumentos jurídicos que destacan en la materia. Según el MIC, hasta la fecha hay alrededor de 24 documentos legales sobre la gestión y el uso del *Internet*; sin embargo, creemos que los más importantes son:

Tabla 1
Instrumentos jurídicos sobre regulación del *Internet* en la RSV

<i>Año</i>	<i>Instancia</i>	<i>Instrumento</i>
1997	Gobierno	Decreto 21/1997/CP con respecto a los controles sobre la administración, establecimiento y uso del <i>Internet</i> en Vietnam.
2006	Asamblea Nacional	Ley de Tecnología de la Información.
2008	Gobierno	Decreto 97/2008/ND-CP sobre la gestión, prestación y uso de servicios de <i>Internet</i> e información electrónica en <i>Internet</i> .
2008	Ministerio de Información y Comunicación	Circular 07/2008/TT-BTTTT sobre la gestión, prestación y uso de servicios de <i>Internet</i> e información en <i>Internet</i> sobre el suministro de información en <i>blogs</i> .
2009	Gobierno	Decreto 28/2009/ND-CP sobre la sanción de infracciones administrativas en la gestión, prestación y uso de servicios de <i>Internet</i> e información en línea.
2013	Asamblea Nacional	Circular 23/2013/TT-BTTTT sobre la gestión de puntos públicos de acceso a <i>Internet</i> y puntos públicos de servicio de juegos electrónicos.
2018	Asamblea Nacional	Ley de Ciberseguridad.

Fuente: Ministerio de Información y Comunicación, *Legal Documents*, Vietnam, 2019, disponible en <https://english.mic.gov.vn/Pages/VanBan/VanBanQuyPhamPhapLuat.aspx?LV=44&LVB=103>

A partir de la revisión de algunos de estos documentos legales, se puede identificar que la mayoría de ellos está sujeto a disposiciones parecidas al antiguo

artículo 33 de la Constitución de 1992: “Se prohibirán estrictamente todas las actividades en los campos de la cultura y la información que sean perjudiciales para el interés nacional y destruyan la personalidad, la moral y la buena forma de vida de los vietnamitas”.³⁹ Pues el primer decreto gubernamental en torno a la gestión y el uso del *Internet*, en su artículo 3, señaló que estaba sujeto a las disposiciones del artículo 10 de la Ley de Prensa y el artículo 22 sobre la Ley de Publicaciones de Vietnam,⁴⁰ que prohíben la transmisión de información que incite oposición contra la RSV, propagar ideologías reaccionarias, negar logros revolucionarios y difamar el prestigio de instituciones públicas, entre acciones “subversivas”.⁴¹

La tabla y las anteriores disposiciones constatan dos cosas: la decisión del PCV de trasladar su control sobre el contenido de los medios de comunicación al espacio virtual desde su introducción y un proceso acumulado de legislación sobre el *Internet*. Después de más de 20 años de haberse introducido al país, el uso y gestión de la red se mantienen regulados bajo medidas que aún prohíben contenidos y conductas consideradas subversivas para las autoridades vietnamitas. Por ejemplo, la Ley de Ciberseguridad, la más reciente legislación en la materia, estipula en su artículo 8 la prohibición del uso del ciberespacio y medios electrónicos para “incentivar oposición al Estado”, “distorsionar la historia” o “destruir la solidaridad nacional”.⁴² En su artículo 16 también prohíbe contenido cibernético que sea “propaganda contra la RSV”, así como información que “movilice, instigue o provoque división y actividades que se opongan a las autoridades administrativas”.⁴³

Dichas disposiciones, susceptibles a múltiples interpretaciones y criterios, restringen la posibilidad de alzar una voz crítica y disidente a la autoridad del PCV, como aquellas que han surgido a través de los *bloggers* activistas y las discusiones públicas en redes sociales, por considerarse como “información maliciosa”, “contenido tóxico” o “perspectivas erróneas”.⁴⁴

³⁹ Gobierno de Vietnam, *Constitución de la República Socialista de Vietnam de 1992*, Vietnam, 2001, disponible en [http://www.vietnamlaws.com/freelaws/constitution92\(aa01\).pdf](http://www.vietnamlaws.com/freelaws/constitution92(aa01).pdf)

⁴⁰ Gobierno de Vietnam, *Regulación provisional en el mantenimiento, establecimiento y uso del Internet en Vietnam, No. 21/1997/CP*, Vietnam, 1997, disponible en <https://luatminhkhue.vn/en/decree-no-21-cp-dated-march-05--1997-of-the-government-issuing-the-provisional-regulation-on-the-management-establishment-and-use-of-internet-network-in-vietnam.aspx>

⁴¹ Robert Neil Wilkey, “Vietnam’s antitrust legislation and subscription to E-ASEAN: an end to the bamboo firewall over Internet regulation” en *Journal of Computer & Information Law*, vol. 20, núm. 4, verano 2002, pp. 631-656.

⁴² Asamblea Nacional de Vietnam, *Ley de ciberseguridad*, Vietnam, 2018, p. 6, disponible en <https://www.economica.vn/Content/files/LAW%20%26%20REG/Law%20on%20Cyber%20Security%202018.pdf>

⁴³ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁴ Giang Nguyen-Thu, *op. cit.*, p. 903.

Esto último se materializa en el Código Criminal de Vietnam que, en su más reciente versión, considera como crímenes las actividades que buscan derrocar la administración popular (artículo 109) y la difusión de propaganda e información que se oponga al Estado de la RSV (artículo 117). Estos delitos pueden generar sanciones de entre cinco a 20 años de cárcel e incluso la mera planificación de este tipo de actividades puede encarcelar a una persona por uno a cinco años. Por su parte, el artículo 331 dicta seis meses a tres años de prisión a cualquier persona que “abuse de la libertad de expresión, prensa, religión, asociación y cualquier otra libertad democrática para infringir los intereses del Estado y derechos legítimos de ciudadanos y organizaciones”.⁴⁵ La criminalización de posturas críticas en *Internet*, que están en desacuerdo con el régimen, ha llevado a la persecución y encarcelamiento de *bloggers* activistas. De igual manera, ha contribuido a que Vietnam se ubique en la posición 175 de 180 países en el Índice de Libertad de Prensa.⁴⁶

Una de las polémicas alrededor de la Ley de Ciberseguridad de 2018 ha sido, precisamente, el establecimiento de prescripciones que obligan a todas las empresas de telecomunicaciones y plataformas digitales (nacionales y extranjeras) a eliminar contenido prohibido y cesar la prestación de sus servicios a usuarios que lo difundan, por petición gubernamental y dentro de un periodo de 24 horas. A esto se le suma la obligación de almacenar datos dentro de Vietnam y a establecer oficinas internas en el país.⁴⁷

Esto ha generado presiones para compañías de plataformas digitales globales, como Facebook y Google, poniendo en riesgo a uno de sus más importantes mercados en Asia; en 2018, los ingresos de publicidad digital en Vietnam alcanzaron los 550 millones de dólares, de los cuales 70 por ciento se destinó a Google y Facebook.⁴⁸

Sistema estatal de infraestructura, regulación y vigilancia

Además del marco legal, la administración del *Internet* y las telecomunicaciones en la RSV está bajo un sistema estatal conformado por instituciones públicas y empresas estatales. Este sistema es el que se encarga de la aplicación del marco

⁴⁵ Asamblea Nacional de Vietnam, *Código criminal*, Hanoi, 2015, disponible en <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/vn/vn086en.pdf>

⁴⁶ Reporteros Sin Fronteras, “Vietnam” en *Reporteros Sin Fronteras*, 2020, disponible en <https://rsf.org/es/vietnam>

⁴⁷ Asamblea Nacional de Vietnam, *Ley de Ciberseguridad*, *op. cit.*, pp. 18-25.

⁴⁸ James Pearson, “Exclusive: Facebook agreed to censor posts after Vietnam slowed traffic-sources” en *Reuters*, 21 de abril de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-facebook-exclusive-idUSKCN2232JX>

⁴⁹ Antiguamente Ministerio de Correos y Telecomunicaciones.

legal vietnamita sobre la regulación de la red y su infraestructura. El MIC⁴⁹ es la institución gubernamental encargada de la gestión estatal de la prensa, medios de comunicación, telecomunicaciones, *Internet*, TIC, información extranjera, etc. A su vez, el Centro de Información de Red de *Internet* en Vietnam (VNNIC, por sus siglas en inglés), es un órgano afiliado al MIC que administra, asigna, supervisa y promueve el uso de los recursos de *Internet*, como los dominios y las direcciones IP (Dirección Protocolo de *Internet* por sus siglas en inglés).⁵⁰

El poder regulatorio de estas instituciones sobre la red y sus contenidos se observa, por ejemplo, en la Autoridad de Difusión e Información Electrónica (parte de la MIC), que es la que emite los permisos requeridos para poder establecer un portal de información en la web en Vietnam.⁵¹

Por otro lado, la mayoría de las empresas proveedoras de servicios de *Internet* (ISP) y telecomunicaciones son propiedad del Estado vietnamita; sólo las empresas estatales pueden proveer servicios de acceso o intercambio de *Internet*.⁵² Según datos del MIC,⁵³ en 2016 el Grupo de Correos y Telecomunicaciones de Vietnam (VNPT) dominó el mercado de servicio de *Internet* de banda ancha con 46 por ciento, seguido de Viettel (26 por ciento) y FPT Telecom (18 por ciento). VNPT es una empresa estatal de telecomunicaciones, al igual que Viettel, que es operada por el Ministerio de Defensa. Por su parte, FPT Telecom es una corporación vietnamita, líder en el desarrollo de TIC a nivel nacional, aunque también está sujeta a las disposiciones del gobierno del PCV para poder mantener su licencia como principal proveedor de servicios de *Internet* y telecomunicaciones.

Cada una de ellas es responsable de que lo creado, difundido y almacenado en la red obedezca a las leyes que prohíben contenido “malicioso” que se opone o amenaza al Estado vietnamita. De hecho, un estudio de 2012 de OpenNet Initiative señaló que tanto Viettel como FPT Telecom mostraron prácticas de filtración y bloqueo de páginas *web* sobre política, sociedad, seguridad, etc. El mismo estudio concluye que los patrones de esta práctica en ambas ISP reflejan las preocupaciones gubernamentales sobre contenido que cuestione la autoridad del PCV.⁵⁴

⁵⁰ Vietnam Internet Network Information Center (VNNIC), “About VNNIC” en VNNIC. *Internet for All*, Vietnam, disponible en <https://vnnic.vn/en/about?lang=en>

⁵¹ Durante la investigación documental se observó que los sitios *web* vietnamitas presentan en la parte inferior su código de permiso emitido por esta autoridad (ejemplo: “The permit on establishment of Portal No.18/GP-TTDT dated March, 18, 2016 by Authority of Broadcasting & Electronic Information”).

⁵² OpenNet Initiative, *Country Profile: Vietnam*, 2012, p. 387, disponible en <http://access.opennet.net/wp-content/uploads/2011/12/accesscontested-vietnam.pdf>

⁵³ Ministerio de Información y Comunicación, *Whitebook of Vietnam Information and Communication Technology*, Vietnam, 2017, disponible en <https://english.mic.gov.vn/Upload/ENGLISH/Statistics/ICT-WHITEBOOK2017-Final.pdf>

⁵⁴ OpenNet Initiative, *op. cit.*, pp. 391-392.

Este sistema de instituciones públicas y empresas estatales operadoras de servicio de *Internet* no sólo provee y gestiona el acceso a *Internet*, sino que también funciona como un sistema de monitoreo que filtra y vigila lo que sucede en el ciberespacio. Si bien el gobierno no ha optado por bloquear plataformas en su totalidad, como otros países de la región, sí ha tomado la decisión de emplear un sistema de vigilancia digital, como la creación de una ciberpolicía. Nguyen Trong Nghia, vicepresidente del Departamento Político General del Ejército Popular de Vietnam, anunció la existencia de un grupo de aproximadamente 10 mil integrantes capacitados para combatir la desinformación y la propaganda anti-Estado, llamada “Fuerza 47”, y mencionó que “como muchas fuerzas y países están hablando de una guerra real en el ciberespacio, [Vietnam] también debería estar preparado para luchar contra puntos de vista erróneos en cada segundo, minuto y hora”.⁵⁵

A su vez, este sistema de vigilancia ha utilizado otros mecanismos de monitoreo que, si bien obedecen a decretos gubernamentales, constan de la participación de individuos y organizaciones no pertenecientes a él. Los dueños de cibercafés y de cualquier punto de acceso a *Internet* se convirtieron en individuos responsables de las actividades de sus clientes bajo la Decisión No. 71 del 2004.⁵⁶ De hecho, la legislación sostiene que cualquier usuario puede informar sobre contenido que se oponga o amenace al Estado vietnamita, y que toda persona u organización nacional o extranjera es igualmente responsable de lo que se crea, difunde y almacena en la red, según el Decreto No. 72 de 2013.⁵⁷

Motivaciones del Estado

El gobierno del PCV ha manifestado que todas estas medidas son necesarias para proteger la soberanía nacional, las instituciones del país, el orden social y a su población en general.⁵⁸ Además, justifica las fuertes restricciones para prevenir el

⁵⁵ Tuôi Trê News, “Vietnam has 10,000-strong ‘cyber troop’: general” en *Tuôi Trê News*, 26 de diciembre de 2017, disponible en <https://tuoitrenews.vn/news/politics/20171226/vietnam-has-10000strong-cyber-troop-general/43326.html>

⁵⁶ Ministerio de Seguridad Pública de Vietnam, “About issuing regulations on the safety and security of operations management, supply, use of Internet services in Vietnam” en *Global-Regulation*, Vietnam, 2004, disponible en <https://www.global-regulation.com/translation/vietnam/6623579/decision-71-2004-q-bca-%2528a11%2529%253a-about-issuing-regulations-on-the-safety-and-security-of-operations-management%252c-supply%252c-use-of-internet-service.html>

⁵⁷ Gobierno de Vietnam, *Decree No. 72/2013/ND-CP of July 15, 2013, on the management, provision and use of Internet services and online information*, Vietnam, 2013, disponible en <https://www.vnnic.vn/sites/default/files/vanban/Decree%20No72-2013-ND-CP.PDF>

⁵⁸ Thu Hoa, “Vietnam confirma la constitucionalidad de la Ley de Ciberseguridad” en *VOV Mundo*, 22 de junio de 2018, disponible en <https://vovworld.vn/es-ES/enfoque-de-actualidad/vietnam-confirma-la-constitucionalidad-de-la-ley-de-ciberseguridad-655187.vov>

acceso a material ilícito, como la pornografía. Sin embargo, debido a que pocas páginas de esta naturaleza han sido censuradas, se observa que el filtro está más enfocado en sitios vietnamitas con temas sensibles políticos y religiosos.⁵⁹

La seguridad nacional frente a las nuevas amenazas y ataques cibernéticos también ha motivado al fortalecimiento del régimen de control del gobierno vietnamita sobre el *Internet*. Según Kaspersky, compañía de seguridad informática, la RSV se encuentra en el décimo puesto mundial de países con mayor ciberamenazas de 2020.⁶⁰ Es importante mencionar que la Unión Internacional de Telecomunicaciones, organismo especializado de Naciones Unidas para las TIC, señaló que Vietnam ocupó el puesto 101 del Índice de Ciberseguridad Global en 2017.⁶¹ No obstante, para 2018, año en que se aprobó la Ley de Ciberseguridad, este país del sudeste asiático subió al puesto 50 del mismo índice.⁶²

Por otro lado, en junio de 2020, el primer ministro Nguyen Xuan Phuc aprobó el Programa Nacional de Transformación Digital 2025. El mismo reconoció que “la fuerza impulsora más importante para el desarrollo es el uso de la tecnología, especialmente la tecnología digital”. El Programa tiene como visión a 2030 hacer de Vietnam un país digital, estable y próspero, con una economía, gobierno y sociedad digitales, mediante el desarrollo de infraestructura nacional y de cooperación internacional. Dentro del Programa se espera que 50 por ciento de las actividades de inspección de agencias gubernamentales se realicen de manera digital y que 80 por ciento de los servicios públicos sean en línea. Asimismo, se busca digitalizar las bases de datos nacionales en su totalidad, que 20 por ciento del Producto Interno Bruto nacional provenga de la economía digital y la universalización del servicio de *Internet* 5G.⁶³

Este impulso estatal hacia la digitalización se ha observado en el fomento del MIC al desarrollo de TIC nacionales, como son plataformas sociodigitales vietnamitas y motores de búsqueda para el uso local. Las más nuevas fueron lanzadas

⁵⁹ Barley Norton, “Music and censorship in Vietnam since 1954” en Maureen O’Connor (ed.), *The Oxford Handbook of Music Censorship*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2015, pp. 303-330.

⁶⁰ Kaspersky, *Ciberamenaza. Mapa en tiempo real*, disponible en <https://cybermap.kaspersky.com/es/stats#country=50&type=oas&period=m>

⁶¹ Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Global Cybersecurity Index (GCI) 2017*, Naciones Unidas, Suiza, 2017, disponible en https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2017-PDF-E.pdf

⁶² Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Global Cybersecurity Index (GCI) 2018*, Naciones Unidas, Suiza, 2018, disponible en https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf

⁶³ Long Giang, “National digital transformation program to 2025, orientation to 2030” en *Asem Connect Vietnam*, Vietnam, 2020, disponible en <http://asemconnectvietnam.gov.vn/default.aspx?ZID1=14&ID8=99391&ID1=2>

al mercado en 2019: Hhalolo en junio, Gapo en julio y Lotus en septiembre. Ésta fue lanzada por Vietnam Communications Corporation (VCCORP).⁶⁴ El director general de VCCORP, Nguyen The Tan, asegura que, a comparación de Facebook —objeto de crítica por venta de datos de usuarios—, Lotus protege la información de sus usuarios y, además, tiene mecanismos para detectar contenido fraudulento, noticias falsas y todo aquello prohibido por ley.⁶⁵ De esta manera, el lanzamiento de plataformas sociodigitales nacionales se suma a la estrategia por el control de lo que sucede en el ciberespacio.

Conclusiones

El desarrollo tecnológico y la apertura traídos por las reformas *Đổi Mới* sentaron las bases para la introducción del *Internet*. El tradicional esquema de control sobre los medios de comunicación del PCV vería en el espacio virtual un nuevo territorio al cual trasladar su sistema regulatorio, para evitar que el intercambio de información subversiva pusiera en peligro su autoridad política.

Aun con una entrada cautelosa y controlada, el *Internet* dinamizó la economía y las comunicaciones en Vietnam. A la par, la sociedad vietnamita encontró un espacio de discusión y socialización alternativo que lograba escapar, en cierta medida, al control estatal y las voces convencionales en los medios. Esto ha resultado en un escenario complejo que el PCV ha buscado regular mediante mecanismos jurídicos y sistemas estatales de administración sobre la red desde 1997. Si bien, el desarrollo de las TIC y del *Internet* ha facilitado el crecimiento comercial, industrial y económico de la RSV, la aparición y creciente influencia del *blogging* político y las redes sociales como herramientas tecnológicas disruptivas también han hecho del *Internet* un desafío “subversivo” para el gobierno.

La gestión estatal del *Internet* en el país responde al dinamismo que la revolución de la información y el ciberespacio han originado, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos y el uso de herramientas tecnológicas, como lo son la propiedad estatal sobre la mayor parte del servicio de *Internet* y el sistema de vigilancia cibernética. Entre las regulaciones de lo que sucede en el espacio virtual y el fomento de la digitalización, el PCV ha construido una estrategia que, por un lado, refuerce su poder sobre la administración social y le permita mantener su autori-

⁶⁴ Van Anh, “Local platform’s work cut out to reinvent social networking” en *Vietnam Investment Review*, 26 de enero de 2020, disponible en <https://www.vir.com.vn/local-platforms-work-cut-out-to-reinvent-social-networking-73353.html>

⁶⁵ Tram Ho, “CEO VCCorp Nguyen The Tan: with the social network Lotus, the content is king!” en *it Zone*, Vietnam, 21 de agosto de 2019, disponible en <https://itzone.com.vn/en/article/ceo-vccorp-nguyen-the-tan-with-the-social-network-lotus-the-content-is-king/>

dad política, mientras que, por otro, coadyuve a la consolidación de su proyecto nacional revolucionario de socialismo de mercado.

La reciente Ley de Ciberseguridad y el Programa Nacional de Transformación Digital son parte de esta estrategia y responden a los intereses estatales de seguridad nacional, estabilidad política, orden social y soberanía digital, además de que sirve como una protección al colonialismo de datos o la venta de información. No obstante, es imposible ignorar el hecho de que el régimen sobre el *Internet*, más allá de crear mecanismos para hacer frente a las ciberamenazas, permite mantener el control mediático del PCV y lo traslada al espacio virtual para contrarrestar los cambios que puedan considerarse “peligrosos” para su autoridad como fuerza única institucional. Esto se ha materializado en el endurecimiento de las prescripciones sobre el uso del *Internet* y en la criminalización de *bloggers* y usuarios críticos del sistema.

La soberanía digital es una tendencia global actual en medio de la carrera estatal por la digitalización y el fenómeno de la hiperconectividad, con la apuesta a gobiernos, economías y sociedades digitales funcionales dentro del tradicional Estado-nación. Sin embargo, con ello también surgen otras coyunturas y desafíos entre la libertad de información y la construcción de sociedades controladas. En la transición de una sociedad disciplinaria a una sociedad de control se instalan nuevos paradigmas de poder en donde se alcanzan todos los espacios de conciencia y funcionamiento colectivo mientras al mismo tiempo el cuerpo social está siendo traspasado por tecnologías de poder.⁶⁶ Quizá la tecnopolítica es uno de estos nuevos paradigmas de poder que cada vez cobra más fuerza a nivel nacional, como es el caso de Vietnam, e internacional, con la creciente discusión sobre ciberseguridad.

Queda preguntarse por el futuro escenario del *Internet* en la rsv: la apuesta a una transformación digital bajo el tradicional régimen de control, pero con una sociedad que ha encontrado en el *blogging* político y en Facebook espacios y herramientas de resistencia que difícilmente soltará.

Fuentes consultadas

Aise Sotolongo, Jesús, “La renovación (Doi Moi) vietnamita: transformaciones, resultados y desafíos”, XI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Asia y África, Universidad Nacional Autónoma de México, México, noviembre 2003.

⁶⁶ Como se cita en Mabel Moraña, “Escasez y modernidad” en *Precariedades, exclusiones y emergencias*, Gedisa, México, 2017, pp. 25-36.

- Anh, Van, “Local platform’s work cut out to reinvent social networking” en *Vietnam Investment Review*, 26 de enero de 2020, disponible en <https://www.vir.com.vn/local-platforms-work-cut-out-to-reinvent-social-networking-73353.html>
- Asamblea Nacional de Vietnam, *Código criminal*, Vietnam, 2015, disponible en <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/vn/vn086en.pdf>
- Asamblea Nacional de Vietnam, *Ley de ciberseguridad*, Vietnam, 2018, disponible en <https://www.economica.vn/Content/files/LAW%20%26%20REG/Law%20on%20Cyber%20Security%202018.pdf>
- Duong, Mai, “Blogging three ways in Vietnam” en *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, núm. 2, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2017, disponible en <https://www.diendan.org/thay-tren-mang-moi/blogging-three-ways-in-vietnam-political-blogsphere/Blogging%20Three%20Ways.pdf>
- Giang, Long, “National digital transformation program to 2025, orientation to 2030” en *Asem Connect Vietnam*, Vietnam, 2020, disponible en <http://asemconnectvietnam.gov.vn/default.aspx?ZID1=14&ID8=99391&ID1=2>
- Gobierno de Vietnam, *Constitución de la República Socialista de Vietnam de 1992*, Vietnam, 2001, disponible en [http://www.vietnamlaws.com/freelaws/constitution92\(aa01\).pdf](http://www.vietnamlaws.com/freelaws/constitution92(aa01).pdf)
- Gobierno de Vietnam, *Decree No. 72/2013/ND-CP of July 15, 2013, on the management, provision and use of Internet services and online information*, Vietnam, 2013, disponible en <https://www.vnnic.vn/sites/default/files/vanban/Decree%20No72-2013-ND-CP.PDF>
- Gobierno de Vietnam, *Ley No. 24/2018/QH14, Ley de Ciberseguridad*, Vietnam, 2018, disponible en <https://www.economica.vn/Content/files/LAW%20%26%20REG/Law%20on%20Cyber%20Security%202018.pdf>
- Gobierno de Vietnam, *Regulación provisional en el mantenimiento, establecimiento y uso del Internet en Vietnam, No. 21/1997/CP*, Hanoi, Vietnam, 1997, disponible en <https://luatminhkhue.vn/en/decree-no-21-cp-dated-march-05--1997-of-the-governm-ent-issuing-the-provisional-regulation-on-the-management-establishment-and-use-of-internet-network-in-vietnam-.aspx>
- Google, “Government requests to remove content” en *Google Transparency Report*, 2020, disponible en https://transparencyreport.google.com/government-removals/by-country/VN?hl=en&country_breakdown=period:Y2020H1;country:VN&lu=country_breakdown&country_request_amount=group_by:reasons;period;;authority:VN&country_item_amount=group_by:reasons;period;;authority:VN&removal_compliance_rate=requestor;;period:Y2020H1;authority:VN

- Green, Jonathon y Nicholas J. Karolides, *Encyclopedia of Censorship (New Edition)*, Facts on File, Nueva York, 2005.
- Hachigian, Nina, “The Internet and power in one-party East Asian States” en *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, vol. 25, núm. 3, Massachusetts, 2002, disponible en https://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/international_programs/capp/pubs/washquarterly.pdf
- Ho, Tram, “CEO VCCorp Nguyen The Tan: with the social network Lotus, the content is king!” en *it Zone*, Vietnam, 21 de agosto de 2019, disponible en <https://itzone.com.vn/en/article/ceo-vccorp-nguyen-the-tan-with-the-social-network-lotus-the-content-is-king/>
- Hoa, Thu, “Vietnam confirma la constitucionalidad de la Ley de Ciberseguridad” en *VOV Mundo*, 22 de junio de 2018, disponible en <https://vovworld.vn/es-ES/enfoque-de-actualidad/vietnam-confirma-la-constitucionalidad-de-la-ley-de-ciberseguridad-655187.vov>
- Hoang, Duc, Chau An y Dinh Nam, “Connected for 20 years: how the Internet has changed life in Vietnam” en *VnExpress.net*, Vietnam, 2017, disponible en <https://e.vnexpress.net/news/travel-life/connected-for-20-years-how-the-internet-has-changed-life-in-vietnam-3674013.html>
- Internet World Stats, “Vietnam: Internet usage stats and marketing report” en *Internet world stats*, 2020, disponible en <https://www.internetworldstats.com/asia/vn.htm>
- Kaspersky, *Ciberamenaza. Mapa en tiempo real*, disponible en <https://cybermap.kaspersky.com/es/stats#country=50&type=oas&period=m>
- Kemp, Simon, “Global Digital Report 2020: Vietnam” en *Data Reportal*, 2020, disponible en <https://datareportal.com/reports/digital-2020-vietnam>
- Kurban, Can, Ismael Peña-López y Maria Haberer, “¿Qué es la tecnopolítica? Un esquema conceptual para entender la política en la era digital” en *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 24, 2017.
- Lai, Hoa y Hoa Thu, “Importantes lecciones del Partido Comunista de Vietnam” en *La Voix de Vietnam-VOV Mundo*, Vietnam, 2020, disponible en <https://vovworld.vn/es-ES/enfoque-de-actualidad/importantes-lecciones-del-partido-comunista-de-vietnam-824423.vov>
- Le, C.N., “The lessons of colonialism” en *Asian-Nation: The Landscape of Asian America*, 2020, disponible en <http://www.asian-nation.org/colonialism.shtml#sthash.nA5kM9rL.dpbs>
- Ministerio de Información y Comunicación, *Whitebook of Vietnam Information and Communication Technology*, Vietnam, 2017, disponible en <https://english.mic.gov.vn/Upload/ENGLISH/Statistics/ICT-WHITEBOOK2017-Final.pdf>

- Ministerio de Información y Comunicación, “Legal documents” en Ministerio de Información y Comunicación, Vietnam, 2019, disponible en <https://english.mic.gov.vn/Pages/VanBan/VanBanQuyPhamPhapLuat.aspx?LV=44&LVB=103>
- Ministerio de Seguridad Pública de Vietnam, “About issuing regulations on the safety and security of operations management, supply, use of Internet services in Vietnam” en *Global-Regulation*, Vietnam, 2004, disponible en <https://www.global-regulation.com/translation/vietnam/6623579/decision-71-2004-q-bca-%2528a11%2529%253a-about-issuing-regulations-on-the-safety-and-security-of-operations-management%252c-supply%252c-use-of-internet-service.html>
- Moraña, Mabel, “Escasez y modernidad” en *Precariedades, exclusiones y emergencias*, Gedisa, México, 2017.
- Nguyen-Thu, Giang, “Vietnamese media going social: connectivism, collectivism, and conservatism” en *Journal of Asia Studies*, vol. 77, núm. 4, Cambridge University Press, 2018.
- Norton, Barley, “Music and censorship in Vietnam since 1954” en *The Oxford Handbook of Music Censorship*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2015.
- Odell, Andrew L. y Marlene F. Castillo, “Vietnam in a nutshell: an historical, political and commercial overview” en *International Law Practicum*, vol. 21, núm. 2, New York State Bar Association, otoño 2008, disponible en https://www.duanemorris.com/articles/static/odell_inpr_aut08.pdf
- Ooi, Keat Gin, *Southeast Asia: A Historical Encyclopedia, from Angkor Wat to East Timor*, ABC-CLIO, California, 2004.
- OpenNet Initiative, *Country Profile: Vietnam*, 2012, disponible en <http://access.opennet.net/wp-content/uploads/2011/12/accesscontested-vietnam.pdf>
- Pearson, James, “Exclusive: Facebook agreed to censor posts after Vietnam slowed traffic-sources” en *Reuters*, 21 de abril de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-facebook-exclusive-idUSKCN2232JX>
- Phan, Quang Anh, “The introduction of Internet to Vietnam as the technological foundation for online gaming: an analysis” en *Asia-Pacific Social Review*, vol. 19, núm. 3, De La Salle University, Manila, 2019, disponible en <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/184609/1/RA-1.pdf>
- Reporteros Sin Fronteras, “Vietnam” en *Reporteros Sin Fronteras*, 2020, disponible en <https://rsf.org/es/vietnam>
- Statista, “Number of Facebook users in Vietnam” en *Statista*, febrero 2019, disponible en <https://www.statista.com/statistics/490478/number-of-vietnam-facebook-users/>

- Tuổi Trẻ News, “Vietnam has 10,000-strong ‘cyber troop’: general” en *Tuổi Trẻ News*, 26 de diciembre de 2017, disponible en <https://tuoitrenews.vn/news/politics/20171226/vietnam-has-10000strong-cyber-troop-general/43326.html>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Global Cybersecurity Index (GCI) 2017*, Naciones Unidas, Suiza, 2017, disponible en https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2017-PDF-E.pdf
- Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Global Cybersecurity Index (GCI) 2018*, Naciones Unidas, Suiza, 2018, disponible en https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf
- Vietnam Internet Network Information Center, “About VNNIC” en *VNNIC. Internet for All*, Vietnam, disponible en <https://vnnic.vn/en/about?lang=en>
- VNETWORK, “Vietnam Internet statistics 2019” en *VNETWORK. Safe and saved*, 2019, disponible en <https://vnetwork.vn/en/news/cac-so-lieu-thong-ke-internet-viet-nam-2019>
- Whitmore, John F., “Vietnamese history: a chronological outline” en *Asia for Educators*, 2020, disponible en http://afe.easia.columbia.edu/timelines/vietnam_timeline.htm
- Wilkey, Robert Neil, “Vietnam’s antitrust legislation and subscription to E-ASEAN: an end to the bamboo firewall over Internet regulation” en *Journal of Computer & Information Law*, vol. 20, núm. 4, verano 2002.

Los retos de la gobernabilidad democrática en Canadá en el siglo XXI: inercias institucionales históricas y tensiones derivadas de la concentración de poder del Primer Ministro federal

The challenges of democratic governance in Canada in the 21st century: historical institutional inertias and tensions derived from the Prime Minister's increasingly power concentration

J. R. Joel Flores-Mariscal*

Resumen

En el artículo se revisan los fundamentos históricos e institucionales del sistema político canadiense. Se destacan los determinantes particulares del mismo, tales como la continuidad de sus lazos con la corona inglesa, la vecindad con Estados Unidos, la presencia interna de la cultura francesa enclavada en la provincia de Quebec y las tensiones entre sus provincias. Asimismo, se analiza la literatura reciente sobre los cambios y continuidades en la mecánica del proceso de gobierno en Canadá en los últimos lustros. A partir de estas revisiones se destacan varias críticas y preocupaciones por la relación de fuerzas entre un proceso de creciente formalización jurídica de las capacidades de gobierno y del peso de los estilos personales de gobernar de varios primeros ministros desde finales del siglo pasado. En especial se señala el problema de las tácitas facultades discrecionales del Ejecutivo que pueden implicar riesgos institucionales para el control democrático del gobierno.

Palabras clave

Canadá, sistema político, gobierno, gobernabilidad democrática, parlamento, primer ministro, relaciones internacionales.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México. Profesor adscrito al Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: jr_joel_fm@comunidad.unam.mx

Abstract

The historical and institutional foundations of the Canadian political system are reviewed in the article. Its particular determinants stand out, such as the continuity of its ties with the English crown, the neighborhood with the United States, the internal presence of French culture located in the province of Quebec and the tensions between its provinces. Likewise, the recent literature on the changes and continuities in the mechanics of the government process in Canada in the last five years is analyzed. Based on these reviews, several criticisms and concerns about the tensions between a process of increasing legal formalization of government capacities and the weight of the personal styles of governing of various prime ministers since the end of the last century stand out. Especially the problem of the tacit discretionary powers of the Executive has been pointed out, which can imply institutional risks for the democratic control of the government.

Keywords

Canada, political system, government, democratic governance, parliament, prime minister, international relations.

Introducción: historia, pragmatismo y tradición en la conformación institucional canadiense

El objetivo del artículo es hacer una breve reflexión sobre algunos de los antecedentes y condiciones histórico-institucionales relevantes para entender el perfil contemporáneo del sistema político canadiense, así como destacar algunos aspectos de éste que han sido señalados recientemente como riesgos potenciales para la representación, la inclusión y el control democrático del gobierno federal de aquel país.

El primer antecedente histórico del sistema político canadiense que debe señalarse es el hecho de que, a la par del proceso de expansión colonial inglés que se realizó en las regiones que después serían parte de Canadá, los asentamientos europeos fueron estableciendo sus instituciones políticas a partir de un lento y gradual proceso de autodeterminación, en especial después del Tratado de París de 1763, por medio del cual Francia cedió su colonia del Canadá a Gran Bretaña.

La política canadiense tuvo desde el principio un proceso de institucionalización política altamente pragmática, tomando sus decisiones con un agudo cálculo de sus capacidades y su entorno. Esto se observa en el proceso de formación de la división provincial.

Debido a la importancia demográfica de su población y el ambiente de descontento e inestabilidad que gestaba en las colonias sureñas —el cual culminaría poco tiempo después en el proceso de independencia estadounidense—, los mismos gobernadores ingleses de Quebec promovieron el otorgamiento de disposiciones especiales para la provincia que se materializarían en la proclamación del *British North America (Quebec) Act* de 1774. Entre otras cosas, ésta preserva y expande

su territorio, autoriza a la población y a los servidores públicos en la provincia la práctica del catolicismo, la preservación del uso del francés y de su sistema jurídico civil, de raíz francesa, hechos que son antecedentes importantes de la actual distinción cultural e identidad quebequense.

Esto influyó en la preferencia en los territorios canadienses, en especial en Quebec, de no sumarse al proceso de secesión estadounidense a pesar de que el recuerdo de la invasión inglesa a la Nueva Francia era relativamente reciente. También fue relevante en términos históricos que durante su guerra de independencia los estadounidenses hayan decidido atacar las ciudades de Montreal y Quebec durante diciembre de 1775, tomando momentáneamente la primera y siendo derrotados en su intento por tomar la segunda.

De manera similar, la Guerra angloestadounidense de 1812 tampoco logró incitar el independentismo canadiense sino que, por el contrario, acercó a las poblaciones anglófonas y francófonas y, de hecho, se considera un antecedente de la identidad nacional canadiense compartida por población anglo parlante y francófona e incluso con una importante participación de líderes indígenas, en particular de Tecumseh, destacado líder algonquino que luchó del lado británico durante la guerra que buscaba la creación de un Estado indígena independiente con apoyo británico. Lamentablemente, murió durante la guerra, y aunque la propuesta fue presentada durante las negociaciones de paz y repartición de los territorios, los estadounidenses no aceptaron esta opción.

La composición demográfica de las provincias canadienses se vio influenciada, también, por diversas olas de migración de estadounidenses que se dieron en varios momentos de dificultades económicas en diferentes regiones del país del sur durante el siglo XIX, las cuales dejarían su influencia cultural y social, sobre todo en Ontario y al oeste de Manitoba, en lo que serían después las provincias de Alberta, Saskatchewan y British Columbia.¹

Sin embargo, a pesar de las alianzas y los simbolismos, la estrategia política y el balance de poder entre la región francófona y anglófona fue siempre un factor determinante en el diseño institucional de Canadá. Ya estando consolidada la paz entre Inglaterra y Estados Unidos, durante 1837 y 1938 hubo rebeliones en el alto (anglófono) y bajo (francófono) Canadá ocasionadas por demandas de cambios políticos y agendas independentistas.

¹ Allan Greer, "Historiografías nacionales, transnacionales e hipernacionales: Nueva Francia y la historia americana temprana" en *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 13, núm. 49, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012; Pablo Mijangos, "Las guerras civiles norteamericanas y el surgimiento de la Confederación canadiense (1848-1867)" en *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 13, núm. 49, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.

Ante ello, la corona inglesa decidió procurar la preeminencia de la población anglófona —que entonces era minoritaria— y unificar ambas regiones en un solo gobierno en 1841, creando la Provincia de Canadá, con miras a la creación de una entidad política unificada que fuera disminuyendo y relegando, en forma paulatina, al componente francófono de la colonia.

Sin embargo, esta unificación no logró su propósito, sino que, durante los años de existencia de esta configuración colonial, hubo un proceso de entendimiento entre los líderes políticos y empresariales francófonos y anglófonos, que vieron en su alianza política una vía para aumentar las capacidades de autodeterminación política y desarrollo económico, de las crecientes provincias canadienses.

Así, en 1867, después de una larga serie de negociaciones internas en Canadá y en Londres, se acordó crear una entidad política que separara de nuevo como provincias a Ontario y Quebec y que incluyera a las colonias marítimas de Nueva Escocia, New Brunswick, Prince Edward, British Columbia y los territorios del Noroeste.

Formalmente proclamada el 1 de julio de 1867, la *British North American Act* es parte de la arquitectura constitucional vigente de Canadá² y representa el primer acto que, de hecho, aumenta las capacidades de autogobierno y expande al país. Aunque se recobra la presencia política de Quebec y su capacidad de mantener su idioma e identidad cultural propia, esta supervivencia se ve equilibrada con la perspectiva de que la incorporación de las nuevas provincias reduce su tamaño en comparación con el componente anglosajón conjunto.

El gobierno de la confederación era funcional para crear un gobierno central fuerte dominado por las élites económicas de Montreal, York (Toronto) y Quebec, al tiempo que daba espacio para que las asambleas legislativas y los gobiernos provinciales se hicieran cargo de la mayor parte de gobierno civil y de asuntos de política local al interior de las provincias, lo cual llevó a que se crearan asimetrías en la influencia política de las provincias. Hay, pues, un equilibrio entre las inercias centrífugas y centrípetas en el diseño de las instituciones políticas del país.

Posteriormente, otras fuentes de cambio institucional han sido convenciones no escritas, cambios en las prácticas políticas, decisiones judiciales que interpretan el texto constitucional y la legislación ordinaria que establece instituciones y prácticas gubernamentales oficiales.³

La confederación se estableció bajo la noción del *responsible government*, un principio constitucional similar al de Reino Unido pero, según los constituciona-

² Adam Dodek, *The Canadian Constitution*, Dundurn Press, Toronto, 2016.

³ Peter Russell, "Constitution" en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Londres, 2010, p. 21; Adam Dodek, *op. cit.*

listas canadienses, esta noción sólo establece claramente el gobierno de la mayoría parlamentaria liderada por un primer ministro que gobierna en representación del soberano. Es decir, que la adaptación del modelo británico dejó un amplio margen para la formación de tradiciones locales.

En ese sentido, una de las peculiaridades de Canadá ha sido su carácter federal *de facto*, en el cual, a su vez, se replica el sistema parlamentario en los gobiernos provinciales, no sólo habiendo un primer ministro, sino también un “teniente gobernador” que retoma el rol de representación de la corona en tanto jefatura de Estado, aunque se trate de una provincia. Esto puede leerse como reminiscencia del origen confederal de Canadá.

Por lo que respecta al Senado, en lugar de Cámara de los *Lores* como la que existe en Inglaterra, en Canadá sus miembros son designados por el primer ministro y se ha ido estableciendo el principio de que ellos, además de ser personas socialmente destacadas, conformen cierta representación provincial. No obstante, ello es sólo un principio ejercido a discreción por el primer ministro al seleccionar a sus propuestas. Aunque ha habido iniciativas de reforma constitucional para modificar el rol y la forma de designación del Senado, ninguna reforma mayor ha prosperado hasta la fecha.

Antes del llamado proceso de “patriación”⁴ constitucional canadiense, sólo el Parlamento inglés podía hacer modificaciones a la organización política de Canadá, pero esta determinación curiosamente no era un deseo de centralismo desde la capital del imperio, sino un acuerdo tomado en el proceso de fundación del Dominio del Canadá para proteger a las provincias de cualquier intento de abuso por parte del gobierno central, en particular en contra de los intereses de Quebec.

⁴ Se le llama “patriación” al proceso político y jurídico que incluye la “*Canada Act* en 1982” por parte del Parlamento británico. Este decreto establece la facultad de las instituciones políticas canadienses de realizar cambios a los ordenamientos constitucionales del país por sí mismas. Anteriormente, cualquier reforma de la estructura constitucional del Canadá tenía que ser autorizada por el Parlamento británico. Con esto, de *facto* se da a Canadá su independencia y también se le otorgan diferencias importantes en sus instituciones políticas al establecerse un instrumento constitucional escrito como fundamento institucional, lo cual –según la opinión de algunos constitucionalistas– puede implicar un quiebre con la tradición de superioridad política absoluta del Parlamento como poder constituyente permanente. Véase Louis Harder y Steve Patten, *Patriation and its consequences*, UBC Press, Vancouver, 2015; William Hodge, “Patriation of the Canadian constitution: comparative federalism in a new context” en *Washington Law Review*, vol. 60, núm. 3, University of Washington School Law, 1985. También cabe destacar que durante las negociaciones relativas a la aprobación de este proceso de “patriación”, ante las discrepancias entre el primer ministro Pierre Trudeau –principal impulsor de la iniciativa– y varios gobiernos provinciales, la Suprema Corte de Justicia de Canadá emitió la opinión en el sentido de cualquier modificación a la estructura constitucional canadiense requiere de un grado importante de consenso con las provincias. Dicha sentencia puede consultarse en <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2519/index.do>

Por ello se fue imponiendo desde el siglo XIX la práctica de buscar consenso con los gobiernos provinciales antes de que el gobierno central pidiera al Parlamento británico modificaciones al acta constitucional.

Por ejemplo, hasta 1949, la última instancia en materia de interpretación constitucional para los países miembros de la comunidad británica —así como para Canadá— era un comité judicial del *Privy Council* (Consejo de gobierno del soberano) metropolitano, el cual había mantenido en general una posición bastante favorable hacia las facultades de las provincias canadienses.⁵ Con todo, puede decirse que, al margen de las esporádicas disputas que han tenido la federación con las provincias y entre éstas, Canadá ha gozado de una historia constitucional sin cambios radicales hasta 1982.⁶

Respecto a la organización política del gobierno canadiense, un principio central es la democracia y los valores liberales como fundamento de su sistema de gobierno, así como una actitud previsoras de la necesidad de negociación y búsqueda de consenso entre los actores políticos. Sin embargo, esta realidad —como se ha mencionado— más bien parece ser una especie de principio político para la resolución pacífica de conflictos de acuerdo con el poder de los actores.

En ese sentido, la evolución de sus instituciones políticas ha sido necesariamente flexible y ha respondido más a las prácticas, viejas y nuevas, que a fuentes formales de derecho. Esto se ve, por ejemplo, en ausencia de contenidos específicos en la constitución escrita sobre asuntos tan importantes como la organización del Ejecutivo, el Gabinete, los partidos políticos o las funciones del primer ministro.⁷

A diferencia de los regímenes presidenciales o de otros regímenes parlamentarios, en Inglaterra, y en especial en Canadá, la división entre “jefe de Estado” y “jefe de gobierno” es un asunto de grados y tradiciones más que una separación tajante. La arquitectura institucional del gobierno canadiense está basada *de jure* en la monarquía como cabeza del Estado y también del gobierno. Han sido la historia y la tradición las que han llevado a que el monarca tenga un papel limitado por lo que se refiere al ejercicio del Poder ejecutivo, que se da a través de un primer ministro y de ministros que forman parte del Parlamento y que son responsables ante el mismo.

El monarca no sólo es parte del gobierno, sino que el gobierno es, en esencia, el gobierno “del” monarca y actúa en su nombre, por ello es tan importante la figura del gobernador general para el gobierno central canadiense y de los tenientes

⁵ Esther Mitjans y Joseph Castella, *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001, p. 25.

⁶ *Ibidem*, p. 111.

⁷ Biblioteca del Parlamento, *Inside Canada's Parliament: An Introduction on how the Canadian Parliament Works*, Library of Parliament, Ottawa, 2002, p. 6.

gobernadores en las provincias, ya que estos representantes del monarca encarnan la representación del Estado confederal y de las provincias como entidades políticas.

El monarca es quien formalmente crea los gobiernos federal y de las provincias, en primera instancia son sus consejeros personales; de allí el título: *Her Majesty's Privy Council for Canada*. Sus integrantes lo son de forma vitalicia, y se compone de políticos y personalidades destacadas; actualmente, por tradición, incluye a miembros superiores del gobierno, miembros del Gabinete y del servicio público, así como a presidentes de las cámaras legislativas, gobernadores generales y otros individuos prominentes propuestos por el primer ministro.

En teoría, dentro de dicho *Privy Council*, el soberano (la reina) forma un comité ejecutivo, integrado por miembros del Parlamento y que es presidido por quien, a juicio de la soberana, puede garantizar la confianza del Parlamento, es decir, el líder del partido con mayoría parlamentaria. Esta curiosa tradición/institución es el fundamento del Gabinete encargado de gobernar al país:

El gabinete canadiense por convención constitucional es el cuerpo de consejeros que establece las prioridades y políticas del gobierno federal para el país. Juntos actúan en nombre del Consejo Privado para Canadá, de la Reina. El gobernador general designa a los miembros del gabinete bajo recomendación del Primer Ministro. Casi todos los miembros del gabinete son seleccionados de entre los miembros de la cámara de los comunes. De vez en cuando, un senador es incluido para asegurar que todas las regiones del país están presentes.⁸

No obstante –como sabemos en la práctica– los gobiernos parlamentarios, inglés y canadiense, derivan de la mayoría parlamentaria y tienen como protagonistas a los primeros ministros. Por ello, por tradición, aunque se trate del gobierno del soberano, el primer ministro redacta los programas de gobierno, incluyendo el mensaje que lee la monarca –o, en el caso de Canadá, el gobernador general designado a propuesta del primer ministro– cada que se inaugura una legislatura.

En Canadá, el *Privy Council* muy rara vez se reúne en pleno; la última vez que esto ocurrió fue en 1981, con motivo de la solicitud de autorización de la Corona del matrimonio del heredero de la corona, el príncipe Carlos, con Diana Spencer;⁹ un trámite relativamente de poca relevancia para Canadá, pero donde las formalidades requerían su participación. El *Privy Council* es una especie de clase

⁸ Privy Council Office, “Información sobre su integración”, disponible en <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=cabinet&doc=about-apropos-eng.htm>

⁹ Véase <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp>

política conformada por líderes partidistas —incluyendo al líder de la oposición del gobierno en turno—, parlamentarios prominentes, todos los pasados y presentes miembros del Gabinete y actores políticos destacados: todos ellos jurando lealtad a la Corona y al gobierno sin importar diferencias partidistas o de visiones políticas. Es un buen ejemplo del carácter realista y pragmático característico de las instituciones políticas canadienses. El siguiente es el juramento que realizan quienes son nominados como miembros del Consejo:

*I, _____, do solemnly and sincerely swear (declare) that I shall be a true and faithful servant to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, as a member of Her Majesty's Privy Council for Canada. I will in all things to be treated, debated and resolved in Privy Council, faithfully, honestly and truly declare my mind and my opinion. I shall keep secret all matters committed and revealed to me in this capacity, or that shall be secretly treated of in Council. Generally, in all things I shall do as a faithful and true servant ought to do for Her Majesty. So help me God.*¹⁰

Sin embargo, esta arquitectura institucional no permanece estática: en fechas recientes han comenzado a destacar nuevos actores dentro de la escena política canadiense, en particular debe señalarse la importancia de los recientes procesos de reforma y consolidación de partidos políticos nacionales, el reforzamiento de los poderes —tácitos— del primer ministro y el nuevo protagonismo que ha cobrado la Suprema Corte de Justicia en aquel país.

La estatalidad canadiense en cuestión: la política exterior y las tensiones internas

La política exterior y el tema de independentismo de las provincias es un aspecto en el cual puede verse con claridad el proceso de cambio y consolidación estatal canadiense. Según Peter Russell, la autonomía de Canadá en materia de política exterior históricamente había sido bastante limitada, pero ello empezó a cambiar a raíz de la Declaración de Balfour, de 1926, y la proclamación del Estatuto de Westminster en 1931, donde se transforma el Imperio británico en una comunidad de Estados y se reconoce la igualdad de *status* entre Reino Unido, Canadá, Irlanda, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica como comunidades autónomas dentro del imperio que conservan lealtad a la Corona.¹¹

Posteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial, la metrópoli vivió un momento de premura económica con motivo de la reconstrucción local y europea, que

¹⁰ Se presenta el texto original, sin traducción, para apreciar mejor el sentido del mismo. Véase <https://www.gg.ca/en/swearing-privy-councillors>

¹¹ Peter Russell, *op. cit.*, p. 25.

se prolongó hasta fines de los años cincuenta, junto con la cesión que *de facto* hizo Inglaterra de la colonia de Terranova y Labrador –confirmada por un *referendum*–, que corroboraron la situación de la metrópoli como una potencia en decadencia y el peso específico que venía cobrando Canadá como una nación por derecho propio.

En lo interno, Canadá también veía como resultado del crecimiento del país –después de la Segunda Guerra Mundial– el aumento de las capacidades de los gobiernos provinciales y federal, lo cual llevó a reformas en la dinámica de las políticas públicas que, por un lado, llevaron a la consolidación de las capacidades de los primeros, al mismo tiempo que a un gradual proceso de fortalecimiento de Canadá como Estado soberano.

No obstante, de manera simultánea, los primeros ministros buscaban el aumento del poder y la centralidad del gobierno federal. Por ejemplo, junto al impulso federalista de Pierre Trudeau y su evocación del “Norte” como elemento de identidad nacional compartida, Ottawa buscó consolidar su capacidad de imponer políticas públicas nacionales a través del control del gasto público y de ciertas partidas que transfería a los gobiernos provinciales.

Asimismo, el Parlamento aprobó una “carta de derechos” –*The Canadian Charter of Rights and Freedoms*¹²– la cual, por un lado, sirve de sustento a la convivencia de una sociedad ahora claramente empoderada y con importantes retos de integración multicultural; por otra parte, implicó la formalización de un referente institucional por encima de las provincias, situación que entra en contradicción con los principios de autodeterminación que éstas –en especial Quebec– defienden.

Peter Russell explica que el hecho de que la “patriación” de la constitución haya tomado tanto tiempo no fue debido a resistencias de parte de Reino Unido, sino a diferencias políticas dentro de Canadá,¹³ donde el principal tema de debate fue sobre quién tendría la capacidad de transformar las bases mismas del Estado canadiense: mientras unos afirmaban que esto debería concernir al Parlamento federal, Quebec reclamaba que las provincias deberían jugar un papel importante, por ejemplo teniendo poder de veto.

El entonces primer ministro Pierre Trudeau fue el actor central del proceso de repatriación de la constitución canadiense. En un primer momento, intentó hacerlo basado sólo en el gobierno federal, pero ante los litigios de las provincias y la resolución de la Suprema Corte canadiense, tuvo que buscar un consenso provincial y agregar facultades que atenuaron el intento original de fortalecer al gobierno central; también introdujo la “carta de derechos”, que tras una serie de

¹² El texto puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.canada.ca/content/dam/pch/documents/services/download-order-charter-bill/canadian-charter-rights-freedoms-eng.pdf>

¹³ *Ibidem*, p. 28.

audiencias públicas atendió agendas relacionadas con la protección de minorías y pueblos aborígenes, entre otros.

Así, con un consenso casi unánime —con excepción del firme rechazo de Quebec—, finalmente se aprobó la capacidad soberana de Canadá en todo tipo de legislación. No obstante, el problema de falta de autonomía local en materia constitucional no pudo salvarse dada la oposición de las provincias a que se realizara un *referendum* nacional como lo proponía el Primer Ministro¹⁴ y, de hecho, resulta paradójico que la nueva constitucionalidad canadiense al mismo tiempo que establece igualdad de las provincias en realidad, acentuó la particularidad de Quebec.¹⁵

Otro efecto secundario de la “patriación” constitucional y de la promulgación de la nueva “carta de derechos”, fue el paulatino protagonismo del poder judicial en la construcción de las instituciones políticas, lo cual también reafirma el proceso de consolidación de un gobierno de carácter nacional.

Dicha instancia ha servido como protección de las provincias ante intentos centralistas del gobierno federal, lo cual *de facto* ha legitimado la posibilidad de una convivencia armónica en el marco de la federación y, al mismo tiempo, es un actor que puede limitar políticas provinciales que avancen en ruta de conflicto con la federación o bien que vulneren a minorías.

El caso ejemplar, en este sentido, es el debate sobre la ley quebecuense que establecía la prohibición de anuncios públicos en inglés, la cual fue revocada por la Suprema Corte, bajo el argumento de que ese reglamento vulneraba el derecho —superior— a la libertad de expresión, por lo que dicha norma sólo pudo establecer la obligación de anuncios bilingües con preponderancia del texto en francés.

Ahora bien, en las previsiones sobre cómo realizar enmiendas constitucionales, se reflejó el poder real de las provincias de vetar algunas materias, por ejemplo, las referentes a la lengua. Muy pocas veces se ha hecho uso del procedimiento de enmienda constitucional, sin embargo, los debates sobre la necesidad de reformas constitucionales siguen siendo importantes, en especial en lo que refiere a la condición de Quebec en la federación.

Aunque la Suprema Corte determinó en 1982 que no se requería aprobación de la provincia para la “patriación”, sigue siendo un problema el rechazo de Quebec a la arquitectura constitucional del país. Iniciada en los años sesenta, la llamada “revolución silenciosa” de Quebec —que se refiere al proceso de modernización y empoderamiento de la provincia, reflejo del crecimiento de su poder económico y demográfico— se considera el sustrato que llevo a los últimos dos grandes intentos de hacer grandes reformas en materia constitucional. Ante ello se intentaron llevar

¹⁴ *Ibidem*, p. 30.

¹⁵ Oliver Santín, *Sucesión y balance del poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores: administraciones y procesos partidistas internos (1980-2011)*, CISAN-UNAM, México, 2014, p. 23.

delante los acuerdos de Lake Meech y Charlottetown: ambos incluían propuestas para garantizar una posición especial a Quebec como una sociedad distinta dentro de Canadá y facultades especiales de la provincia para participar en asuntos como la selección de los miembros de la Suprema Corte, el Senado y en materia de relaciones exteriores.

A pesar de cierto consenso buscado con los primeros ministros de las provincias, ambos acuerdos fueron derrotados en *referenda* nacionales, ello debido a una doble visión de rechazo: por un lado, en las otras provincias había inconformidad con los privilegios otorgados a Quebec, y por otro, desde Quebec, éstos se consideraban insuficientes.

Tras el fracaso de dichos intentos de reforma, en Quebec, bajo el liderazgo del nacionalista *Parti Québécois*, se organizó un *referendum* sobre la soberanía de la misma que se llevó a cabo el 30 de octubre de 1995. El resultado fue que 94 por ciento de los votantes elegibles de dicha provincia rechazaron la soberanía con 50.6 por ciento de los votos (sólo 64 mil votos por encima del “Sí”). Inspirada en este episodio, la Suprema Corte de Justicia de Canadá determinó en 1998 que Quebec no tenía el derecho a separarse unilateralmente con un *referendum* que le proveyera una mayoría simple,¹⁶ pero que en el caso de que se diera *de facto* una separación, el gobierno de Canadá y las otras provincias debían negociar con Quebec los términos para formalizar la eventual separación dados los muchos asuntos económicos y sociales involucrados.

Adicionalmente, el gobierno liberal de Jean Chrétien presentó en diciembre de 1999 la llamada “Ley de claridad”, que establece la autoridad del Parlamento federal de decidir si, en su caso, la pregunta de un *referendum* de secesión está redactada de manera clara y de cuánto es la expresión mayoritaria de la población; sobre todo, dicha ley establece que para poder llevar a cabo una separación de Quebec se requiere modificar la constitución canadiense, lo cual supone un complicado proceso.¹⁷ Estas condiciones se emitieron dentro de ley secundaria y no como enmiendas a la constitución, por lo que, en teoría, podrían ser echadas abajo por resolución parlamentaria.

Por su parte, en Quebec esta ley fue vista como una afrenta; como respuesta, la Asamblea Nacional de la provincia emitió justo unos días antes de la aprobación de la *Clarity Act* una ley afirmando la capacidad de autodeterminación del “Estado”

¹⁶ Suprema Corte de Canadá, “Reference secession of Quebec”, Supreme Court of Canada, Canadá, 1998, disponible en <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>

¹⁷ Que incluye la aprobación de las provincias de Quebec, Ontario, British Columbia y al menos 50 por ciento de la población de dos de las provincias de las praderas o dos de las provincias marítimas.

de Quebec para independizarse si así lo decide democráticamente.¹⁸ Desde entonces, no ha habido ningún otro intento constitucional que modifique de manera general la situación del Estado canadiense.

De acuerdo con Roger Gibbins, debido al traumático proceso que supusieron los intentos de acuerdo constitucional de los años noventa y el fallido *referendum* secesionista, en el corto plazo no hay expectativas de nuevos intentos de mega reformas constitucionales como las intentadas en los años noventa, es más, incluso temas que cuentan prácticamente con un consenso unánime, como el de la necesidad de reformar el Senado, se han evitado, porque ello supondría “abrir el tema constitucional”. Según este autor es más probable que ocurrieran mega reformas constitucionales tras una futura separación de Quebec que para prevenir la misma.¹⁹

Este antecedente es importante porque reformas que tienen que ver con las instituciones del gobierno, como las iniciativas de reforma electoral, a la Cámara Baja o al Senado, han sido dificultadas por los argumentos respecto a la necesidad de que éstas se tramiten por medio de una enmienda constitucional.

En ese sentido, para algunos autores un aspecto distintivo del sistema político canadiense, en comparación con otras democracias industrializadas, es su ambivalencia respecto a ciertos valores políticos tradicionalmente entendidos como contrapuestos: sobre los roles del Estado y mercado, sobre las concepciones nacionales y locales de comunidad política y sobre concepciones individualistas y colectivistas de los derechos.

Todas estas tensiones son resultado de la historia y la situación peculiar del país, de su vecindad con Estados Unidos, de la división entre sus culturas anglófonas y francófonas y de su economía y sociedad regionalizadas.²⁰ Según estos autores, ejemplos icónicos de esto son algunas etiquetas de la historia política nacional, como que haya habido un partido *Progressive Conservative*, que haya quienes se definan políticamente como “*red tories*”, que el ya mencionado crecimiento económico y desarrollo social de Quebec a partir de los años sesenta –antecedente de su proceso independentista– sea conocido como *The quiet revolution*, e incluso que la pregunta del *referendum* de 1992 en la provincia de Quebec no propusiera abiertamente la separación, sino *a form of sovereignty-association* de la provincia con Canadá.

¹⁸ LégisQuébec, *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*, Quebec, 2000, disponible en http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_20_2/E20_2_A.html

¹⁹ Roger Gibbins, “Constitutional politics” en James Brickerton y Alain Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Peterborough, 2004, p. 140.

²⁰ Carolyn Tuohy, *Policy and Politics in Canada: Institutionalized Ambivalence*, Temple University Press, Filadelfia, 1992, p. 4.

Recientemente, a los desafíos de Quebec en los años ochenta y noventa se les suman la acción unilateralista que tomó la provincia de Alberta al llevar adelante en 1990 un proceso interno de elección de senador, acción que –como era de esperarse– impugnó el gobierno federal y denunció como una usurpación de poderes, pero tras el fracaso de las negociaciones constitucionales de Meech Lake, y ante el clima de confrontación del momento finalmente el “senador electo” Stan Waters fue nombrado por el Primer Ministro en 1990. Este hecho parece haber dejado una tradición, pues la provincia de Alberta, de nueva cuenta, “eligió” a otro senador en 2007.²¹

Todo esto es parte del largo debate nacional que se ha sostenido respecto a la necesidad de reformar al Senado, debate dentro del cual –como es de suponer– hay visiones encontradas, no sólo respecto a las alternativas de diseño institucional, sino sobre temas más radicales: por una parte, quienes consideran que es una institución fútil que debe desaparecer, y por la otra, quienes consideran que es un componente indispensable para el buen funcionamiento de la federación.

No obstante, parece que la mayor dificultad para llevar adelante las múltiples reformas propuestas al respecto ha sido que el que se confirmara –por la opinión de la Suprema Corte de Justicia solicitada por el Senado en 2007 y respondida en 2014²²– que es necesaria una reforma constitucional para poder reformar al Senado. De esa manera –como dejaron claramente establecido el fracaso de los intentos de acuerdos constitucionales de Lake Meech y Charlottetown– el complejo proceso de reforma constitucional canadiense que supone supermayorías y consensos provinciales sería muy difícil de alcanzar.

Pareciera que las tensiones federales, entre provincias o entre provincias y el gobierno federal, más allá del Senado, las agendas del momento y los estilos personales de los primeros ministros en turno son un asunto que tiene que ver con coyunturas en las que los actores basan su capacidad de negociación en su poder económico o demográfico. Aparece como una cualidad del sistema político canadiense que las provincias esperen a tener mayor fuerza relativa para, sobre la base de ésta, presentar desafíos al gobierno central o a las otras provincias.

El camino de la negociación y el pragmatismo ha sido una clara enseñanza de la historia política de Canadá en términos de enfrentamientos violentos internos. Además de la invasión y toma de las tierras de los pueblos originarios, y de algunos de los motines a lo largo de su historia, los únicos enfrentamientos políticos sustantivos han sido las rebeliones del Quebec, Acadiana, y la rebelión

²¹ André Barnes *et al.*, *Reforming the Senate of Canada: Frequently Asked Questions*, The Library of Parliament, Ottawa, 2009.

²² Suprema Corte de Canadá, “Reference Senate Reform”, Supreme Court of Canada, Canadá, 2014, disponible en <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13614/index.do>

de Luis Riel en Manitoba.²³ En todos los casos se trata de momentos en los que el enfrentamiento cultural estuvo presente más que el económico y quizá por ello los actores que eventualmente fueron derrotados no cedieron, aun sabiendo que enfrentaban fuerzas militares superiores.

En el horizonte del siglo XXI parece haber mayor claridad respecto al proceso de conformación nacional en Canadá. Ottawa se ha convertido en un punto de convergencia suficientemente fuerte en influencia en lo que respecta a las políticas públicas para ser determinante de las realidades provinciales, como lo muestra la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1995, o bien, recientemente, las políticas exteriores en materia de apoyo a la seguridad nacional y militar estadounidense del gobierno de Stephen Harper. Quebec sigue siendo la excepción en este sentido. Sin embargo, en Canadá el carácter nacional se ha consolidado sobre la base de su componente anglófono como cultura dominante, donde Quebec, a pesar de la revolución silenciosa y de la importancia de su metrópoli económica, Montreal, queda en el plano nacional como una facción con la cual un gobierno nacional más fuerte con el apoyo de las provincias puede lidiar.

Esta situación explica el fracaso de los acuerdos constitucionales previos. No obstante, como parece típico de la política canadiense, una futura reconfiguración del balance de poder económico y demográfico de las provincias el asunto de Quebec podría ser de nuevo un riesgo para la federación.

Los partidos y la contienda electoral

Por su parte, los partidos políticos han vivido esa transición del localismo hacia la conformación de una escena política nacional, sobre todo a partir de un modelo básicamente bipartidista alrededor de los partidos Liberal y Conservador —hasta el reciente ascenso del NDP (*New Democratic Party*) como tercer partido—, al mismo tiempo que también ha habido procesos de integración de los partidos minoritarios como movimientos de alcances nacionales, como es el caso del Partido Verde.

Pero el eje articulador del sistema de partidos ha sido, sobre todo, el Partido Liberal, lo cual no es una opinión aislada, sino que existe prácticamente un consenso general entre los estudiosos del sistema de partidos canadiense, al grado que algunos autores consideran que la historia del partido es un vector válido para seguir la evolución del sistema político canadiense en su conjunto:

Canadá fue creada cuando una coalición de políticos consideró que les convenía ello, y así, continuamente ha crecido, reformada y defendida por los

²³ Craig Brown (comp.), *Historia ilustrada de Canadá*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

políticos. Los partidos políticos compiten regularmente por el apoyo electoral, pero al mismo tiempo que lo hacen han sido responsables de construir el país por cuyo gobierno compiten. En un país que, durante gran parte de su historia no ha tenido un claro sentido de identidad nacional común, y donde no existe una agenda pública determinada por una mayoría natural sus partidos políticos fueron una de las pocas fuerzas genuinamente fomentando esa agenda nacional. Eso coloca a los partidos en el centro principal de la vida política y de la historia canadiense.²⁴

Por lo tanto, según la lectura arriba expuesta, el sistema de partidos no sólo es un componente central del sistema político canadiense, sino que en el caso de aquel país su importancia rebasa el ámbito del proceso de legitimación política y elección de las autoridades, un factor determinante del proceso de formación del Estado nacional y de su historia social.

Las etapas que han existido en el sistema de partidos reflejan la historia canadiense en su sentido más amplio: la primera inicia desde la política colonial y acompaña el proceso de construcción estatal canadiense hasta aproximadamente las primeras décadas del siglo XX; la segunda se trata de un proceso de consolidación institucional que llega hasta aproximadamente inicios de los años sesenta; la tercera etapa es la que Kenneth Carty llama de política “electrónica”, que llega hasta el último gran cambio del sistema de partidos en 1993. La cuarta etapa relacionada con la era de Jean Chrétien representa un momento de inestabilidad y transición sobre todo ante la nueva conformación de los grandes partidos políticos “virtuales”, es decir, con muy poca esencia política e ideología y susceptibles de ser tomados como instrumentos de equipos de analistas y asesores de un personaje político en particular.²⁵

Podríamos afirmar que existe una quinta etapa más reciente marcada por la modificación del sistema de financiamiento público de los partidos y la consolidación de un aparente nuevo sistema tripartidista marcado por la creación del Partido Conservador en 2003 y por la consolidación del NDP como tercera fuerza, al lograr canalizar la desconfianza o el cansancio²⁶ de los votantes de los partidos Liberal y Conservador, esto claramente a partir de 2008. Esta tesis se ve reforzada por el hecho de haber sobrevivido —el NDP en la reciente elección federal de 2015

²⁴ Kenneth Carty, *Big Tent Politics: The Liberal Party's Long Mastery of Canada's Public Life*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015, p. 4.

²⁵ Steve Patten, “The evolution of the Canadian party system” en Alain Gagnon y Brian Tanguay (ed.), *Canadian Parties in Transition*, Broadview Press, Ontario, 2007, p. 73.

²⁶ Eric Belanger, “Third party success in Canada” en Alain Gagnon y Brian Tanguay (eds.), *Canadian Parties in Transition*, Broadview Press, Ontario, 2007, p. 101.

como tercera fuerza –de hecho, obteniendo su segundo mayor número de escaños en la historia–, a pesar de la enorme pérdida de votantes que tuvo.²⁷ Esta relación tan estrecha entre los partidos políticos y el proceso de formación estatal canadiense también es ejemplo de otra cualidad de las instituciones políticas en aquel país, la necesidad de lograr arreglos institucionales que permitan hacer compatibles valores y agendas políticas en tensión.

Por ejemplo, Carty destaca que, a diferencia de la historia de los partidos en el resto del mundo, en Canadá, por la misma precariedad del Estado dada su compleja historia, los partidos políticos evolucionaron a partir de la búsqueda consciente de evitar alinearse sobre la base de identidades sociales, valores culturales o políticos enfrentados, como entre franceses y anglosajones, católicos o protestantes o centros urbanos y periferias rurales. Para Carty son, pues, partidos *big tent* o “unnatural”.²⁸

De hecho, para algunos autores esta situación ha marcado su identidad e instituciones internas también tendientes a la ambivalencia, es decir, ser capaces de integrar y hacer funcionales principios políticos tradicionalmente vistos como contrapuestos. Y la continuidad de las tensiones entre valores ha llevado a la institucionalización de la ambivalencia. El hecho de que las instituciones políticas del Estado y la sociedad tengan que interiorizar la diversidad y las tensiones constantes de valores es una característica distintiva de la política y el derecho en aquel país, donde también desde el Estado se legitima la coexistencia de principios contrapuestos,²⁹ como son la combinación de principios constitucionales escritos y no escritos, un modelo de gobierno centralizado Westminster, pero dentro de un sistema federal, y con una carta de derechos como marco supremo pero que convive con un considerable espacio para la flexibilidad institucional y de interpretación jurisdiccional que le permite dirimir conflictos entre las elites políticas al mismo tiempo que prevé suficientes mecanismos para la rendición de cuentas del gobierno.

La organización del sistema de partidos como contraparte de las reglas de organización del Parlamento también tiene implicaciones importantes para la gobernabilidad democrática. La fuerte tradición de rendición de cuentas ante los distritos de los miembros de Parlamento y el peso de las regiones es un factor que sigue siendo muy importante para los partidos políticos. De hecho, los partidos políticos en Canadá, hasta fechas muy recientes, se han consolidado como instituciones nacionales, la existencia del *bloc quebécois* como una fracción con representación

²⁷ Eric Grenier, “Rest of Canada, not Quebec, the key to NDP putting 2015 behind it” en *CBC News*, 2015, disponible en <http://www.cbc.ca/news/politics/grenier-quebec-ndp-1.3375270>

²⁸ Kenneth Carty, *op. cit.*, p. 10. Podría decirse que fueron una especie de partidos “*catch all*” antes de que siquiera existiera el término mismo.

²⁹ Carolyn Tuohy, *op. cit.*, p. 5.

propia es, obviamente, uno de los mayores ejemplos de esta fuerte condicionalidad regional. La estrecha relación del Partido Conservador y de Stephen Harper, quien fuera su líder por más de 10 años, no es un asunto secundario.

Esta lectura resulta un elemento útil para entender la manera en la que tanto la Ciencia Política como los procesos políticos en Canadá, específicamente de políticas públicas y de la participación de expertos en ellos, pueden tener una lectura ambivalente.

Como se dijo en la introducción del trabajo, por un lado, su dinámica es representativa de un modelo de democracia occidental anglosajona y Westminster pero, por otro lado, tiene peculiaridades que le separan de las tipologías tradicionales y que le acercan más a las experiencias de países con historias y culturas políticas mixtas, incluso podríamos decir mestizas, como es el caso de aquellos países de influencia latina. Tanto más, si se pondera el que las instituciones de Quebec estén altamente imbuidas de la tradición jurídica francesa. Y no sólo eso: la cultura política y los valores canadienses a nivel federal —es decir, anglosajones— tiene diferencias importantes con su vecino del sur, asunto que ha sido objeto de una gran cantidad de estudios.³⁰

Proceso de gobierno y políticas públicas

El estudio de la relación entre las instituciones políticas y el proceso de políticas públicas en el ámbito federal en Canadá de finales del siglo XX y principios del XXI está conectado, en esencia, con el tema de los problemas de centralización política que han sido apuntados por diferentes estudios sobre el papel del Parlamento en las políticas públicas. Naturalmente es de esperarse que, por tratarse de un gobierno parlamentario, los estudios sobre el proceso de gobierno y las políticas públicas en Canadá centren su atención en el Gabinete y su papel como eje articulador del proceso de deliberación política que inicia en el Parlamento y es ejecutado por la administración pública bajo el mando del primer ministro.

Sin embargo, el estudio de las políticas públicas, y específicamente del proceso de toma de decisiones, se ha desplazado de manera paulatina hacia la discusión de las atribuciones y del proceso de centralización del primer ministro. Y aunque dichos debates sobre las competencias y regulación de las instituciones políticas

³⁰ Roger Gibbins y Neil Nevitte, “Canadian political ideology: a comparative analysis” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 18, núm. 3, Canadian Political Science Association, 1985; Seymour Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Routledge, Nueva York, 1990; Iván Zavala, *Diferencias culturales en América del Norte*, FCPYS-UNAM, México, 2001; Stephen Brooks, “Political culture in Canada: issues and directions” en James Brickerton y Alain Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Toronto, 2004; Stephen Brooks, *Canadian Democracy: An Introduction*, 7th ed., Oxford University Press, Toronto, 2007.

está lejos del nivel del formalismo que existe en países de tradición latina, como México, llama la atención el rumbo que ha seguido el estudio de la hechura de las políticas públicas en Canadá dado su origen constitucional y su forma de organización política basada en el modelo Westminster, que tradicionalmente supondría la centralidad de la deliberación parlamentaria y las contiendas partidistas como eje central de la agenda política.³¹

Por supuesto, la influencia de Quebec ha sido importante en la mayor formalización –registro escrito– de las instituciones políticas que existe en Canadá en comparación con otros países que abrevan de la tradición Westminster; han sido precisamente primeros ministros de origen quebense, Trudeau y Chrétien, los más claros ejemplos de ello. Sin embargo, más allá de la importancia de estos matices, la literatura indica que el proceso de gobierno en Canadá, a pesar de ser nominalmente parlamentario, en realidad se ha convertido en un modelo con características propias, dominado por el primer ministro, y aunque éste último es miembro del Parlamento, a partir de que asume el poder, la capacidad del Parlamento –como institución en su conjunto– de injerencia en la dirección del gobierno es bastante limitada.

Esto es así incluso para los parlamentarios del partido gobernante, ya que en primer lugar el Gabinete es elegido a discreción del primer ministro, y responden ante éste directamente. En segundo lugar, el grado de autonomía ministerial se ha visto reducido ante una gradual centralización de la toma de decisiones en el primer ministro.

En tercer lugar se ha acusado de que el *staff* del primer ministro se ha separado del tradicional parado de soporte gubernamental –apartidista– provisto por el *Privy Council* de tal manera que el Ejecutivo se ha distanciado de la *expertise* de la burocracia tradicional, y en cuarto lugar los miembros del Parlamento del partido gobernante que no forman parte del Gabinete han sido reducidos en su capacidad de injerencia en el gobierno, más aún dado que el sistema político canadiense procura un alto grado de disciplina partidista y que el propio primer ministro decide cuál es una ley que implica moción de confianza. Estos parlamentarios del

³¹ Evitar los riesgos de la centralización del poder es una de las ventajas que Haggard y McCubbins –siguiendo a Madison– sugieren que tiene el sistema presidencial en comparación con el parlamentarismo. Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Londres, 2001, p. 2. También cabe destacar que uno de los temas que muchos autores consideran clave para entender la capacidad de influencia real que tienen los parlamentos en las políticas públicas es el proceso presupuestario. En este sentido, el hecho de que en Canadá exista poca tradición en la formación de gobiernos de coalición reduce aún más la influencia del Parlamento en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos del gobierno. David Olson y Michael Mezey, *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge University Press, Londres, 1991.

partido gobernante ni siquiera tienen libertad de disentir con ninguna iniciativa de ley gubernamental, y de hecho tampoco pueden proponer iniciativas de ley; sólo se permite a los parlamentarios sin cartera proponer leyes que no incluyan la recaudación o el gasto público y además se limita el tiempo que se puede destinar a la discusión de sus iniciativas, por lo cual uno de los aspectos más característicos es la poca influencia que los parlamentarios que no poseen cartera pueden tener en las políticas públicas.³²

La necesidad de una reforma parlamentaria ha sido un asunto que ha cobrado relevancia hasta convertirse en un asunto relacionado con la democratización de las instituciones políticas de aquel país. Sin embargo, dado que el problema en esencia es de autonomía parlamentaria a costa de la centralización y control de los líderes de los partidos, naturalmente ha habido pocas iniciativas sobre el asunto. Como se verá más adelante es hasta la campaña por el liderazgo del partido en 2003 que Paul Martin habla abiertamente de la necesidad de una reforma parlamentaria para atacar el “déficit democrático” del país. Sin embargo, como sabemos la agenda no prosperaría. Sobre este asunto cabe comentar que uno de los únicos intentos de reforma orientados a restituir la autoridad parlamentaria que se conocen es el que se llevó a cabo en la provincia de Nueva Escocia para dar al Parlamento local control sobre el nombramiento de los ministros del gobierno.³³

El proceso legislativo canadiense supone tres “lecturas” en las cámaras, que son oportunidades para el debate: en la primera presenta la ley y rara vez hay un debate. La segunda lectura supone el debate principal y significa su aprobación “en principio”. El análisis, a detalle de la ley, ocurre en la etapa de comisiones después de la segunda lectura, algunos parlamentos buscan participación ciudadana en este momento. Al regresar de las comisiones, ya sea con reformas importantes o sin ellas, el debate tiene lugar en la tercera lectura. Finalmente se requiere la aceptación real y la proclamación para que entre en vigor.

Cada inicio de legislatura, el gobernador general da lectura al programa del año del gobierno en turno; después de ello, el Ejecutivo, a través de sus ministros, presenta sus iniciativas de ley indicando cuáles de ellas significan un voto de confianza del Parlamento. La tradición es que la categoría de ley que supone voto de confianza se refiera a asuntos presupuestarios y a programas de gobierno, pero a diferencia de otros gobiernos parlamentarios –como el de Reino Unido, donde existen tres categorías de leyes–, en el caso canadiense, el Ejecutivo suele señalar

³² Paul G. Thomas, “Parliament and legislatures: central to Canadian democracy?” en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, 2010, p. 161.

³³ Jennifer Smith y Lori Turnbull, “On the cusp of change? The Nova Scotia House of Assembly” en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 31, núm. 2, The Library of Parliament, Ottawa, 2008.

como ley que supone un voto de confianza a prácticamente todas sus iniciativas.

La deliberación es un aspecto central en el Parlamento y tiene su expresión en tres principales escenarios: el periodo de interrogación (*question period*), en las reuniones de las fracciones parlamentarias (*caucus*) y en los comités parlamentarios. Sin embargo, el Ejecutivo ha extendido su control sobre el Legislativo en los hechos a través de la operación cotidiana del Parlamento, en particular a través de la integración de las comisiones legislativas, respecto de las cuales en Canadá, a diferencia de los sistemas presidenciales, éstas se encuentran integradas la mayoría de las veces por miembros del Gabinete, incluso presididas por ministros del gobierno. Por su vínculo con el Gabinete, el sistema de comisiones del Parlamento desahoga mucho del debate sobre políticas públicas más allá de los procesos legislativos formales. Una de las vías más importante es la formación de comisiones de estudio de algún problema o caso como antesala de la respuesta formal del gobierno.³⁴

Estas comisiones que naturalmente son presididas por miembros del partido en el gobierno, elaboran reportes que contienen sugerencias para el gobierno en general o para ministerios específicos. Dichos reportes, sin embargo, cobran mayor importancia para el sistema político y para la agenda pública del momento ya que, generalmente, tienen cuatro potenciales audiencias: otros miembros de las legislaturas, el gobierno (incluida la administración pública), organizaciones fuera del gobierno y medios de comunicación. El trabajo de estas comisiones refleja también la importancia de las mismas: por ejemplo, éstas suelen hacer diferentes investigaciones y solicitar la participación de testigos o invitados. En el caso canadiense, dada la naturaleza de control que ejercen muchas de ellas, sus facultades de investigación son más amplias incluso en el caso de la participación de testigos; las comisiones tienen plena libertad para interrogar a los testigos, incluso por encima de otros privilegios, como es el juramento de confidencia que hacen éstos al ser parte del *Privy Council* o del Gabinete.³⁵

Respecto a la dinámica de la agenda pública, Stuart N. Soroka confirma para el caso de la política federal canadiense que el proceso de políticas públicas es, en

³⁴ La literatura señala que existen distintos factores que determinan la efectividad y las capacidades efectivas de las comisiones parlamentarias. Entre éstos destacan: a) si es que los miembros del Parlamento seleccionan sus comisiones o si éstas son asignadas; b) el número de comisiones en las que sirve un mismo miembro; c) la libertad de las comisiones de escoger sus propios temas y programas de trabajo; d) si los presidentes de las comisiones son seleccionados por sus integrantes o por el gobierno; e) si las comisiones cuentan con un *staff* profesional además de los ayudantes generales, y f) si es que existe obligatoriedad de que el gobierno responda ante reportes de las comisiones. Paul G. Thomas, *op. cit.*, p. 165. Véase David E. Smith, *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*, University of Toronto Press, Toronto, 2013.

³⁵ Diane Davidson, "The powers of Parliamentary Committees" en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 18, núm. 1, Library of the Parliament, Ottawa, 1995.

efecto, influenciado de manera importante por las campañas y los debates públicos en medios de comunicación masiva.³⁶ Dichos debates suelen girar en torno a un “*issue*”, el cual se define a partir de una reiterada cobertura mediata, y que generalmente involucra conflicto respecto a decisiones sobre leyes o asignación de recursos. En el caso de las definiciones de política, siempre hay intereses relacionados con la utilización de recursos o la realización de situaciones que afecten el *status* de las cosas. Por su parte, la agenda se refiere a un *ranking* de la importancia relativa de varios *issues* públicos. A este respecto señalan que los estudios previos han creado tres categorías principales: *media agenda-setting*, *public agenda-setting* y *policy agenda-setting*.

Como vemos, esto coincide con los supuestos del modelo *Advocacy Coalition Framework*³⁷ en el sentido de la multicausalidad derivada de la apertura de oportunidades políticas para el cambio de las políticas. Soroka también destaca que, derivado de los análisis de contenido que realizó en su investigación, encontró que sí existen diferencias provinciales o de las regiones sobre la cobertura de las noticias locales y que, en el caso particular de Quebec, se le da más atención a las políticas provinciales y a los temas de multiculturalismo, también que, aunque a nivel nacional los medios tienen estilos similares, hay diferencias en los titulares y en el tratamiento de las noticias; sin embargo, en momentos o casos de interés más amplio se forman coberturas nacionales.³⁸ No obstante, a pesar de la diversidad regional en cuanto a opinión pública, el nivel de prominencia de los *issues* tiende a aumentar y caer al mismo tiempo en todo el país, lo cual es una buena razón para poder hablar de la existencia de una agenda pública canadiense, aunque ello sin ignorar el hecho de que hay importantes diferencias regionales.

Otros autores también han destacado que la arena pública mediática en Canadá tiene sus propios ciclos y determinantes particulares, por ejemplo, algunos autores han destacado el importante impacto que tuvo el estilo centralizado de control del flujo de información que hubo durante el gobierno de Stephen Harper; que la agenda pública sea marcadamente más intensa, no sólo durante las coyunturas electorales intrapartidistas, gubernamentales y durante el debate sobre el presupuesto federal, sino también en el ciclo, parece entrar en receso en verano junto con el periodo legislativo.³⁹

³⁶ Stuart N. Soroka, *Agenda Setting Dynamics in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2002.

³⁷ Paul A. Sabatier, “Toward better theories of the policy process” en *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, núm. 2, American Political Science Association, 1991.

³⁸ *Ibidem*, p. 44.

³⁹ Alex Marland *et al.*, *Political Communication in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015, p. 10.

Por lo que respecta a la dinámica del proceso de políticas públicas para Soroka en el caso canadiense, los debates parlamentarios que constituyen el registro de más fácil acceso no son, sin embargo, tan provechosos, puesto que la toma de decisiones importantes rara vez se lleva a cabo en estos debates. Las decisiones más importantes ocurren en espacios burocráticos sin registro o en las reuniones de Gabinete. En ese sentido este estudio coincide las críticas sobre la creciente centralización de la toma de decisiones en el primer ministro en lo particular, y los problemas de las reglas del control partidista en el Parlamento. Afirma que en Canadá a pesar de haber un gobierno parlamentario los comités en ambas cámaras juegan un papel mucho más pequeño en comparación con el poder que tienen las comités en Estados Unidos, por ejemplo en Canadá las iniciativas legislativas han sido discutidas en los *caucus* antes de llegar a las comisiones legislativas y, de igual manera, los miembros del gobierno que forman parte del gobierno deben apoyar en comisiones dichas iniciativas, lo cual significa que en realidad las comisiones tienen un impacto muy limitado en los debates de políticas y como contrapesos al poder del Gabinete.⁴⁰

Ha habido esfuerzos por dar a las comisiones mayores capacidades, pero esto no se ha traducido en ningún cambio significativo dado que, por ejemplo, los miembros de las comisiones son designados por el primer ministro, o bien por los líderes de las fracciones parlamentarias. A pesar de su poca incidencia en la toma de decisiones, el trabajo de las comisiones sí es de utilidad como indicativo de la agenda de políticas públicas, ya que la dinámica del proceso de políticas públicas en Canadá hace que los discursos oficiales como fuente para el análisis de las agendas de políticas públicas sea más complicado que en Estados Unidos, pues en Canadá el proceso de gobierno es dominado por la oficina del primer ministro y el *Privy Council*, los cuales no suelen usar discursos o declaraciones para dar a conocer la política del gobierno.⁴¹ Las iniciativas del gobierno son discutidas en los *caucus* y en el Gabinete y anunciadas por el ministro del ramo. Las informaciones de prensa del primer ministro suelen ocuparse más bien de retiros, fallecimientos y visitas de dignatarios de otros países.

El único tema que suele ser tratado por la oficina del primer ministro es la relativa a la política exterior. Inclusive, muchas de las propuestas de políticas simplemente son anunciadas dentro del Parlamento.⁴² Las iniciativas legislativas de los parlamentarios miembros del gobierno son discutidas en el *caucus* y en el Gabinete y presentadas por el ministro adecuado. Son siempre debatidas en el

⁴⁰ Stuart N. Soroka, *op. cit.*, p. 59.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Ibidem*, p. 64.

Parlamento y siempre aprobadas –puesto que el gobierno cuenta con mayoría–. En realidad, en el sistema político canadiense la cámara de los comunes retiene comparativamente poco poder, mientras que el Gabinete tiene más margen de acción y para introducir temas locales en las políticas federales.⁴³ Estas características del parlamentarismo canadiense no son producto sólo de la voluntad de algún político o partido particular, sino que –según Brooks–⁴⁴ son instituciones producto de la historia del proceso de adaptación del modelo de gobierno responsable traído de la metrópolis, pero influenciado por la cercanía con Estados Unidos y su sistema presidencial federal.

La concentración de poder que se fue formando junto al desarrollo del Estado canadiense no contó con la alternativa del sistema de contrapesos que existe en el presidencialismo, sino que la disputa se configuró en torno a la tensión entre las provincias y el poder federal y entre los partidos políticos. Ello no fue suficiente para evitar una centralización general de la vida política en torno al Parlamento como institución donde recae la representación, y por ende no se cuestionaron por mucho tiempo las aristas de la centralización que implicaba el gobierno organizado a partir del liderazgo de los partidos mayoritarios. Sin embargo, lo cierto es que cualesquiera que sean sus orígenes y justificaciones históricas, a la vuelta del siglo los autores como los ya citados Paul G. Thomas,⁴⁵ David Docherty,⁴⁶ Stuart N. Soroka, Donald Savoie y Stephen Brooks han empezado a denunciar que estas características de la forma de organización del proceso real de toma de decisiones empiezan a parecer problemáticas. Brooks resume esto de manera acertada:

La realidad de la relación entre ejecutivo y legislativo es caracterizada por el control de gabinete sobre un *cancus* disciplinado de los miembros del gobierno y del parlamento, por la capacidad del gabinete de determinar la agenda de asuntos parlamentarios, y por una ofensiva desigualdad entre el gabinete y la legislatura en los recursos con los que cuentan para analizar y evaluar críticamente políticas públicas. Los grupos de interés no tardan en reconocer la dinámica de poder real dentro del Estado, por ello concentran su atención en el ejecutivo y con ello refuerzan la superioridad del poder ejecutivo y el debilitamiento del papel del legislativo en las políticas públicas.

⁴³ Stuart N. Soroka y Christopher Wlezien, “Public opinion and public policy” en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Londres, 2010, p. 278.

⁴⁴ Stephen Brooks, *Public Policy in Canada: An Introduction*, McClean & Stuart, Toronto, 1993, pp. 80-86.

⁴⁵ Paul G. Thomas, *op. cit.*, p. 161.

⁴⁶ David Docherty, “Parliament: making the case for relevance” en James Brickerton y Alan Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Toronto, 2004.

Los legisladores típicamente entran en el proceso de políticas mucho después que las decisiones han sido tomadas y las negociaciones y compromisos al respecto ya fueron tomados [...] con respecto a la formación de políticas públicas el gabinete actúa y la legislatura sólo reacciona.⁴⁷

Sin embargo, el problema es de naturaleza estructural, rebasa el asunto de los *lobbies* o incluso de casos de conflicto de interés. De hecho, a partir del ascenso de casos de conflicto de interés ventilados en medios de comunicación y, sobre todo, de la crisis política desencadenada por el llamado *sponsorship scandal* que, eventualmente, llevaría a la caída del gobierno de Paul Martín.⁴⁸ En consecuencia, el gobierno de Stephen Harper decidió hacer del tema parte central de su agenda y, por ello, una de sus primeras acciones fue reglamentar el asunto a través de la ley Bill C-2 en abril de 2006, que creó una nueva estructura institucional sobre *lobbies*, conflicto de interés y protección de delatores dentro del gobierno y que, en general —a pesar de gestarse como una iniciativa que formaba parte integral de la estrategia electoral del gobierno conservador y de que ha significado una serie de regulaciones complicadas en especial para los *staff* ministeriales—, para muchos, al menos de manera parcial, ha logrado el objetivo de limitar la discrecionalidad y el riesgo de conflicto de interés en las políticas públicas.⁴⁹

En ese sentido, Graham White, al examinar desde un punto de vista más moderado el problema de la centralización de poder y de toma de decisiones del primer ministro sobre el Gabinete y a su vez de éstos sobre el Parlamento, reconoce que las limitaciones a esta capacidad sólo son los propios límites de la capacidad de gestión que puede tener la Oficina del Primer Ministro y el Gabinete que llevan a la descentralización y el tamaño y capacidades de las corporaciones de la administración públicas muchas de ellas altamente especializadas y con gran autonomía en la gestión de sus asuntos.⁵⁰ Paradójicamente, este argumento no hace sino reforzar la idea de que el proceso de las políticas, y la gestión de la agenda pública, está dominada de forma centralizada y vertical —por el lado gubernamental, partiendo de la figura del primer ministro. Esta visión global no excluye las sutiles

⁴⁷ *Ibidem*, p. 87.

⁴⁸ Elisabeth Gidengil, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier y Neil Nevitte, *Dominance and Decline: Making Sense of Recent Canadian Elections*, University of Toronto Press, Toronto, 2012; Arthur Heard, “Just what is a vote of confidence? The curious case of May 10, 2005” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 2, Montreal, Canadian Political Science Association, 2007.

⁴⁹ Una interesante compilación con diversas lecturas sobre el tema puede verse en la edición de abril de la revista *Policy Options*, disponible en <http://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2016/the-federal-accountability-act-ten-years-later/>

⁵⁰ Graham White, *Cabinets and First Ministers*, The University of British Columbia Press, Vancouver, 2005, pp. 70-74.

que el proceso puede tener y el hecho de que, a pesar de todo, se dan interesantes procesos de interacción y de gestión de la toma de decisión.

Por otra parte, la centralización de la toma de decisiones también se ha visto afectada en lo que se refiere a la creación de comisiones reales y los comités parlamentarios, creados sobre todo para realizar análisis meticulosos de problemas que involucraba importantes dilemas políticos, éticos o la necesidad de información altamente especializada. Las comisiones reales en Canadá comenzaron a ser utilizadas de manera relativamente frecuente desde alrededor de la década de los años cincuenta y, en ocasiones, han jugado parte importante del análisis y formulación de políticas públicas, su objetivo fundamental ha sido traer conocimiento especializado y proveer de recomendaciones concretas, su participación es pues sobre todo informativa, su papel en la toma de decisiones de políticas es en realidad limitado.⁵¹ Respecto a los comités parlamentarios, es prácticamente consensual que éstos enfrentan limitaciones de la autonomía parlamentaria en general y básicamente se encuentran sujetos a las decisiones del Gabinete, a su vez dominado de manera personal por ejecutivo, y de hecho esta verticalidad se extiende a los líderes de los partidos de oposición y a su forma de organización de los sus *caucuses* y comisiones.⁵²

No obstante, aunque los determinantes del desempeño de los comités son variados, y su autonomía limitada, ciertamente también éstos pueden llegar a tener un impacto importante —mayor que el de las comisiones reales— en las políticas públicas, ya que combinan el acompañamiento cercano de especialistas con el apoyo del propio *staff* y recursos parlamentarios y todo ello se relaciona por un lado con procesos efectivos de negociación y toma de decisiones y con el otro con debates amplios que vinculan a la sociedad civil y fomentan la transparencia.

La mayoría de los autores coincide directa o indirectamente en que la hechura real de las políticas en Canadá cada vez se vuelve un tanto más elusivo en lo que se refiere a la relación entre la práctica y su institucionalidad formal, se ha venido alejando de la idea convencional de gobierno parlamentario y de Gabinete, y la concentración de poder en el ejecutivo ha empujado la deliberación hacia ser un asunto de pasillos y literalmente de *lobbies*. Esto por supuesto no es un asunto exclusivo de Canadá, ni tampoco puede decirse que haya una crisis de discrecionalidad o corrupción, simplemente es un asunto que los académicos sobre todo a partir de fines de los años noventa empezaron a señalar como crecientemente visible y que comienzan a ser problemático para la democracia canadiense.

⁵¹ Stephen Brooks, “The policy analysis profession in Canada” en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto, 2005, p. 54; Michael Howlett y Evert Lindquist, “Beyond formal policy analysis” en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *op. cit.*, pp. 132 y 151.

⁵² Josie Schofield y Jonathan Fershau, “Committees inside Canadian legislatures” en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *op. cit.*, p. 511.

En medio de esto, hay aspectos que se muestran como ventanas de oportunidad para la construcción de una nueva institucionalidad, por ejemplo el tema del papel de los grupos de interés y de presión, ha sido atendido por un lado mediante nuevas regulaciones sobre lobbies y control del financiamiento de los partidos, y por el otro mediante una aparente paulatina apertura del sistema político, es decir, una legitimación de la importancia de la inclusividad de los grupos de presión sobre causas sociales.

Lisa Young, al hablar de la emergencia de los *advocacy groups* en Canadá, de manera indirecta, provee de más argumentos sobre la transformación institucional y el cambio de poder en el sistema de gobierno canadiense.⁵³ El activismo político a través de la participación en organizaciones sociales, para muchos canadienses de hecho ha pasado a ser una vía más interesante, en la que confían más, y que consideran más efectiva para influenciar las políticas públicas que los partidos políticos y la búsqueda de contacto con los miembros del Parlamento.

A su vez el crecimiento de estos grupos de presión los ha consolidado como actores con influencia en los debates de políticas públicas y como transmisores o intermediarios entre la sociedad y el gobierno, e incluso por encima de las divisiones formales de competencia los *advocacy groups* trabajan de manera transversal respecto a órdenes de gobierno (local y federal) y respecto a jurisdicciones intergubernamentales.⁵⁴

Por ambas cualidades puede pensarse que —al menos en ciertos momentos— han venido a ocupar un papel desaprovechado por la oposición y los miembros del Parlamento sin cartera ministerial situación que no es sana pues las organizaciones de la sociedad civil a pesar de tener una potencial capacidad de influencia de las decisiones de gobierno al ser iniciativas particulares pueden tener problemas de inclusión, rendición de cuentas, etc.

Conclusiones

Uno de los retos permanentes de la Ciencia Política es que la dinámica real del proceso de toma de decisiones tiende siempre a alejarse de los esquemas y modelos en los libros de texto, e incluso de las premisas institucionales de las leyes en la materia. La agenda de la Ciencia Política ha hecho un esfuerzo por reconocer estos cambios, por ejemplo, estudios como los de Fenno y Kingdon⁵⁵ sobre los determinantes de la toma de decisiones y votos de los legisladores serían muy poco oportunos en el caso canadiense, debido a la muy alta disciplina partidaria que impera en aquel país.

⁵³ Lisa Young y Johana Everitt, *Advocacy Groups*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2005, p. 5.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 10.

Por supuesto, este proceso de distanciamiento y erosión de la representatividad de los modelos teóricos e institucionales de la democracia representativa no nuevo ni exclusivo de la Ciencia Política ni del caso canadiense. También, los modelos sobre políticas públicas y que citan fincan su éxito precisamente en su capacidad de entender que el estudio de la contienda política requiere de identificar a quienes tienen capacidad de influencia, sus estrategias de acción y a los tomadores de decisiones reales. Conservando –hasta la fecha– a la autoridad y legitimidad estatal como único referente estructural del despliegue final de las políticas públicas.

La debilidad de los modelos de democracia representativa son comunes al occidente desarrollado, pero naturalmente cada país tiene sus particularidades; en el caso canadiense el juego de estrategias y cálculo político parece haberse trasladado hacia nuevos espacios que todavía esperan el trabajo de la disciplina:

a) los procesos de negociación dentro de los partidos durante las coyunturas electorales;

b) la negociación entre facciones políticas alrededor del Gabinete y el *caucus* del partido gobernante, y

c) la política alrededor de círculo interno de trabajo y de las alianzas personales del primer ministro.

Todos estos, por cierto, espacios altamente opacos al escrutinio público. El Gabinete, los miembros del *Privy Council* y personal de la Oficina del Primer Ministro están legalmente obligados al secreto oficial,⁵⁶ e incluso los debates y la documentación del trabajo de los *caucus* (grupos parlamentarios) por ley están protegidos en su secrecía.⁵⁷

Una vez definida una postura partidista/de la facción los parlamentarios se ven obligados a dar su apoyo público a la decisión, lo cual ha sido criticado por sus implicaciones para las políticas públicas y por restringir la transparencia sobre el trabajo de los parlamentarios y el proceso de toma de decisiones⁵⁸ y, en consecuencia, obstaculizando el control y rendición de cuentas del gobierno.

⁵⁵ Richard Fenno, *Congressmen in Committees*, Little Brown Press, Massachusetts, 1973; John Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1989.

⁵⁶ Disponible en http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2014-2015_5.aspx http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2014-2015_5.aspx Las notas en medios fueron en el mismo sentido; por ejemplo, véase <https://www.thestar.com/opinion/editorials/2015/12/09/federal-cabinet-secrecy-is-being-misused-editorial.html>

⁵⁷ “Caucus committees perform policy-making functions similar to those undertaken by conventional parliamentary committees inside Canadian legislatures [...] the secrecy surrounding their meetings make it difficult to generalize about their influence”. Véase Josie Schofield y Jonathan Fershau, *op. cit.*, p. 504.

⁵⁸ William Cross, *Auditg Canadian Democracy*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2001, p. 73.

Reconocer el problema es el primer paso para solucionarlo. La academia ya ha empezado a localizar algunos retos en la dinámica del proceso de gobierno canadiense. Y, de hecho, parece que estilo de gobierno del primer ministro Justin Trudeau, por el momento, está marcando, para bien, una diferencia significativa. Esperemos que así continúe.

Fuentes consultadas

- Barnes, André *et al.*, *Reforming the Senate of Canada: Frequently Asked Questions*, The Library of Parliament, Ottawa, 2009.
- Belanger, Éric, “Third party success in Canada” en Alain Gagnon y Brian Tanguay (eds.), *Canadian Parties in Transition*, Broadview Press, Ontario, 2007.
- Biblioteca del Parlamento, *Inside Canada's Parliament: An Introduction on how the Canadian Parliament Works*, Library of Parliament, Ottawa, 2002.
- Brooks, Stephen, “Political culture in Canada: issues and directions” en James Brickerton y Alain Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Toronto, 2004.
- Brooks, Stephen, “The policy analysis profession in Canada” en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto, 2005.
- Brooks, Stephen, *Canadian Democracy: An Introduction*, 7th ed., Oxford University Press, Toronto, 2007.
- Brooks, Stephen, *Public Policy in Canada: An Introduction*, McClean & Stuart, Toronto, 1993.
- Brown, Craig (comp.), *Historia ilustrada de Canadá*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Carty, Kenneth, *Big Tent Politics: The Liberal Party's Long Mastery of Canada's Public Life*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015.
- Cross, William, *Auditing Canadian Democracy*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2001.
- Davidson, Diane, “The powers of Parliamentary Committees” en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 18, núm. 1, Library of the Parliament, Ottawa, 1995.
- Docherty, David, “Parliament: making the case for relevance” en James Brickerton y Alan Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Toronto, 2004.
- Fenno, Richard, *Congressmen in Committees*, Little Brown Press, Massachusetts, 1973.
- Gibbins, Roger y Neil Nevitte, “Canadian political ideology: a comparative analysis” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 18, núm. 3, Canadian Political Science Association, 1985.
- Gibbins, Roger, “Constitutional politics” en James Brickerton y Alain Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, Broadview Press, Peterborough, 2004.

- Gidengil, Elisabeth, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier y Neil Nevitte, *Dominance and Decline: Making Sense of Recent Canadian Elections*, University of Toronto Press, Toronto, 2012.
- Gobierno de Canadá, “Funciones del Gabinete”, Canadá, disponible en <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=cabinet&doc=about-apos-eng.htm>
- Gobierno de Canadá, “Privy Council Office”, disponible en <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp>
- Greer, Allan, “Historiografías nacionales, transnacionales e hipernacionales: Nueva Francia y la historia americana temprana” en *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 13, núm. 49, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.
- Grenier, Eric, “Rest of Canada, not Quebec, the key to NDP putting 2015 behind it” en *CBC News*, 2015, disponible en <http://www.cbc.ca/news/politics/grenier-quebec-ndp-1.3375270>
- Haggard, Stephan y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Londres, 2001.
- Heard, Arthur, “Just what is a vote of confidence? The curious case of May 10, 2005” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 2, Montreal, Canadian Political Science Association, 2007.
- Howlett, Michael y Evert Lindquist, “Beyond formal policy analysis” en Laurent Dobuzinkis *et al.* (ed.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto, 2005.
- Kingdon, John, *Congressmen’s Voting Decisions*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1989.
- LégisQuébec, *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*, Quebec, 2000, disponible en http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_20_2/E20_2_A.html
- Lipset, Seymour, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Routledge, Nueva York, 1990.
- Marland, Alex *et al.*, *Political Communication in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015.
- Mijangos, Pablo, “Las guerras civiles norteamericanas y el surgimiento de la Confederación canadiense (1848-1867)” en *Istor: Revista de Historia Internacional*, vol. 13, núm. 49, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.
- Mitjans, Esther y Joseph Castella, *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.

- Oficina del Comisionado de Información de Canadá, *Informe de gobierno 2014-2015*, Oficina del Comisionado de Información de Canadá, Canadá, disponible en http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2014-2015_5.aspx
- Olson, David y Michael Mezey, *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge University Press, Londres, 1991.
- Patten, Steve, "The evolution of the Canadian party system" en Gagnon, Alain y Brian Tanguay (ed.), *Canadian Parties in Transition*, Broadview Press, Ontario, 2007.
- Policy Options*, abril 2016, disponible en <http://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2016/the-federal-accountability-act-ten-years-later/>
- Russell, Peter, "Constitution" en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Londres, 2010.
- Santín, Oliver, *Sucesión y balance del poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores: administraciones y procesos partidistas internos (1980-2011)*, CISAN-UNAM, México, 2014.
- Schofield, Josie y Jonathan Fershau, "Committees inside Canadian legislatures" en Laurent Dobuzinskis *et al.* (ed.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto, 2005.
- Sabatier, Paul A., "Toward better theories of the policy process" en *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, núm. 2, American Political Science Association, 1991.
- Smith, David E., *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*, University of Toronto Press, Toronto, 2013.
- Smith, Jennifer y Lori Turnbull, "On the cusp of change? The Nova Scotia House of Assembly" en *Canadian Parliamentary Review*, vol. 31, núm. 2, The Library of Parliament, Ottawa, 2008.
- Soroka, Stuart N. y Christopher Wlezien, "Public opinion and public policy" en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Londres, 2010.
- Soroka, Stuart N., *Agenda Setting Dynamics in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2002.
- Suprema Corte de Canadá, "Reference re secession of Quebec", Supreme Court of Canada, Canadá, 1998, disponible en <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>
- Suprema Corte de Canadá, "Reference re Senate Reform", Supreme Court of Canada, Canadá, 2014, disponible en <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13614/index.do>

- Thomas, Paul G., "Parliament and legislatures: central to Canadian democracy?" en John C. Courtney y David E. Smith (eds.), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, 2010.
- Toronto Star, "Federal cabinet secrecy is being misused: Editorial" en *Toronto Star*, 9 de diciembre de 2015, disponible en <https://www.thestar.com/opinion/editorials/2015/12/09/federal-cabinet-secrecy-is-being-misused-editorial.html>
- Tuohy, Carolyn, *Policy and Politics in Canada: Institutionalized Ambivalence*, Temple University Press, Filadelfia, 1992.
- White, Graham, *Cabinets and First Ministers*, The University of British Columbia Press, Vancouver, 2005.
- Young, Lisa y Johana Everitt, *Advocacy Groups*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2005.
- Zavala, Iván, *Diferencias culturales en América del Norte*, FCPYS-UNAM, México, 2001.

Chile en crisis: el “estallido social” de 2019, sus orígenes y sus consecuencias

Chile in crisis: the “social outbreak” of 2019, its origins and consequences

Álvaro Briones*

Resumen

Este artículo presenta una narración y una explicación de la crisis social que ha conmovido a Chile desde octubre de 2019. El autor sostiene que la explicación del fenómeno radica en un conjunto de elementos, entre los que destacan aquellos que son propios de economías que experimentan procesos acelerados de crecimiento con un agudo predominio del mercado, así como la pérdida de la eficacia de la política en el país. Plantea como alternativa a la situación de crisis la recuperación de la capacidad de diálogo y búsqueda de consensos, que permita la solución de los problemas prioritarios.

Palabras clave: Chile, estallido social, proceso constituyente, coaliciones políticas, relaciones internacionales.

Abstract

This article presents a narrative and an explanation of the social crisis that has touched Chile since October 2019. The author argues that the explanation for the phenomenon lies in a set of elements, among which are those that are typical of economies that experience accelerated growth processes with an acute predominance of the market, as well as the loss of the effectiveness of the policy in the country. The recovery of the capacity for dialogue and consensus-seeking, which allows the solution of priority problems, is proposed as the alternative to the continuation of the crisis.

Keywords: Chile, social outburst, constituent process, political coalitions, international relations.

Puro, Chile, es tu cielo azulado...

“Puro, Chile, es tu cielo azulado. Puras brisas te cruzan también”. Los dos primeros versos del himno nacional de Chile parecían ser una genuina representación de la realidad del país hasta que los cielos se nublaron y las brisas derivaron en la

* Ingeniero comercial por la Universidad de Chile y doctor en Economía por la UNAM. Ha sido investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y en el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. Fue subsecretario de Economía en su país, embajador ante el Reino de España y ante la República Italiana y asesor del secretario general de la Organización de Estados Americanos. Correo electrónico: alvaroybriones@gmail.com

borrasca que se desató el 18 de octubre de 2019. Ese día, el asalto a estaciones de la red de transporte subterráneo (Metro) de Santiago, la capital, detonó la crisis social y política más aguda por la que ha atravesado el país desde que en 1990 terminara la dictadura encabezada por Augusto Pinochet. Una crisis que aún no acaba..

Esta grave situación ha atraído la atención internacional por el enorme contraste que guarda con la situación previa, que también había capturado esa atención, pero por razones exactamente inversas. En ese instante Chile se vislumbraba como un país que, paso a paso, había entrado en una modernidad económicamente próspera y políticamente democrática. Tal, que no pocos se referían a ella como “el milagro chileno”. Las cifras avalaban de sobra esa opinión. Al terminar la dictadura, la pobreza se estimaba en 45 por ciento, cifra que debió corregirse en años posteriores, cuando la metodología de medición de la pobreza en el país fue modificada. De acuerdo con la nueva metodología, que es la que se ha seguido utilizando, la pobreza habría alcanzado en realidad a 68.5 por ciento de la población al finalizar la dictadura. Pues bien, de acuerdo con las mediciones más recientes, realizadas precisamente con esa nueva metodología, la pobreza se eleva en la actualidad sólo a 8 por ciento de la población y el porcentaje de quienes viven en condiciones de extrema pobreza o indigencia se reduce a 2.5 por ciento.¹ Esta reducción de la pobreza tuvo lugar en el marco de un incremento del ingreso per cápita del país que, entre 1975 y 2015, se cuadruplicó hasta alcanzar los 23 mil dólares, el más alto de América Latina entre 2004 y 2015. En el plano político, la tolerancia y el talante democrático de los chilenos se había reflejado en las elecciones presidenciales posteriores a la dictadura, en las que se habían alternado en la primera magistratura del país dos presidentes demócrata cristianos, tres socialistas (dos veces Michelle Bachelet) y dos de derecha (Sebastián Piñera, elegido también dos veces).

Sin embargo, durante el período presidencial que se inauguró en marzo de 2014 —el segundo de Michelle Bachelet— se comenzó a expresar un malestar social que se manifestó en ese momento principalmente en el reclamo de estudiantes que planteaban una reforma del sistema educacional, exigiendo educación superior gratuita, así como de organizaciones que demandaban una modificación del sistema de pensiones.

¹ Estas y todas las cifras siguientes, relativas a indicadores económicos y sociales, provienen de fuentes oficiales de Chile o internacionales y se pueden confrontar en: Ministerio de Hacienda, *Estado de la hacienda pública 2019* y *Estado de la hacienda pública 2020*, Chile, disponibles en www.hcienda.cl; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, disponible en <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas>; Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial 2020* y *Perspectivas de la economía mundial 2019*, disponibles en <https://www.imf.org/es> y Banco Interamericano de Desarrollo, *Informes*, disponibles en <https://www.iadb.org/es>.

Cabe tener presente que, como efecto del malestar público y de la evidencia acerca de las dificultades del sistema para aportar pensiones estimadas dignas a las personas de menores ingresos, la misma presidenta Bachelet, durante su primer mandato presidencial (2006-2010), había dado lugar a un proyecto de reforma enviado al Poder Legislativo a fines de 2006 y aprobado por éste en enero de 2008. Esta modificación del sistema, en su aspecto principal, introdujo un llamado “pilar solidario”, financiado en su totalidad por el Estado y destinado a sostener una “pensión básica solidaria” que garantiza, hasta hoy, a todos los habitantes del país una pensión mínima aunque nunca hayan aportado recursos, así como un “aporte previsional solidario”, que permite a quienes hayan alcanzado un fondo previsional muy bajo complementarlo hasta lograr una pensión aceptable como de subsistencia.

Por otra parte, y en relación con la educación, durante los años posteriores a la dictadura, en promedio, el acceso a la educación superior se multiplicó por cinco, un incremento que benefició principalmente al quintil más bajo, que vio su acceso a la educación superior multiplicado por ocho; el gasto público en educación se elevó de 2.3 a 5.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y, en el otro extremo, la cobertura preescolar se elevó de 35 a 90 por ciento de la población en edad preescolar.

Pero el descontento se mantuvo y sus manifestaciones fueron en aumento. En algún momento todas sus expresiones se consolidaron en un denominador común: la desigualdad. Así, comenzó a reclamarse con creciente vigor que el modelo de desarrollo que había traído esos espectaculares resultados en casi todas las áreas económicas y sociales había traído también una creciente desigualdad de ingresos, que algunos no dudaban en calificar como la mayor de América Latina. De nuevo se debe tener presente que, si bien el malestar era genuino y las manifestaciones de reclamo crecientemente vigorosas, esa apreciación era falsa. Si bien la sociedad chilena puede calificarse, igual que todas las de América Latina, como desigual desde la perspectiva del ingreso, esa desigualdad disminuyó en Chile desde alrededor de 57 puntos en el índice de Gini en los años 90 a alrededor de 47 puntos en la actualidad. Otros indicadores de desigualdad también muestran una reducción de la brecha entre los ricos y el resto de la población. El índice de Palma, que mide la desigualdad de ingresos del 10 por ciento más rico en relación con el 40 por ciento más pobre, se redujo de 3.58 a 2.78 en el mismo período, mientras que la relación entre los ingresos de los quintiles más bajos y los más altos disminuyó de 14.8 a 10.8. Por otra parte, Chile no es el país más desigual de América Latina pues, de acuerdo con el índice de Gini, es posible encontrar mayor desigualdad de ingresos en otros seis países, entre los que se encuentran Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

Pero, está dicho: el descontento fue en aumento y más aún cuando feas excrecencias del sistema fueron haciéndose notar: colusiones entre grandes empresas, financiamiento indebido de campañas electorales y endeudamiento exagerado de las familias en un marco de salarios que se estimaban insuficientes.² A ello se agregó el hecho de que el crecimiento económico se ralentizó en forma notable durante los últimos años, al grado que, en 2019, antes de experimentarse los efectos de la pandemia, el PIB sólo alcanzó un incremento de 1.1 por ciento anual.

En ese contexto tuvieron lugar, al finalizar 2017, la elección presidencial, la renovación de la Cámara de Diputados y la renovación parcial de la de Senadores. El candidato presidencial de la derecha y centro derecha, Sebastián Piñera, resultó electo por amplio margen en la segunda vuelta electoral realizada en diciembre, mientras que en las dos cámaras se instaló una mayoría opositora multifacética en la que es posible distinguir dos corrientes principales. Una compuesta por los partidos integrados al Frente Amplio, una coalición compuesta en la actualidad por cinco partidos que propugnan, en general, los cambios más radicales dentro del espectro político;³ en esa misma posición, aunque sin integrar el Frente Amplio, se encuentran el Partido Humanista y el Partido Comunista (este último aliado al partido Frente Regionalista Verde Social en la coalición “Chile Digno”). Ni el Partido Comunista y su aliado ni el Partido Humanista tienen representación en el Senado. La segunda corriente principal dentro de la oposición, en una posición menos radical, está compuesta por los partidos chilenos integrantes de la Internacional Social Demócrata (Socialista, Por la Democracia y Radical) y por la Democracia Cristiana. En fecha reciente, los cuatro partidos antes nombrados integraron una coalición denominada Unidad Constituyente, a la cual se agregaron el Partido Progresista —que hasta ese momento se había mantenido más cercano a las posiciones del Partido Comunista— y el Partido Ciudadanos, a su vez más cercano a las posiciones de centro derecha. El oficialismo, por su parte, quedó constituido como minoría en ambas cámaras, con los dos partidos tradicionales de la derecha, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), y un partido de nueva data, Evolución Política (Evópoli), de definición liberal y orientación centrista. En la extrema derecha, aunque sin estar integrado al gobierno, se sitúa otro partido relativamente nuevo, el Republicano.

El nuevo gobierno, instalado en marzo de 2018, apenas si pudo avanzar en sus proyectos, sobre todo en el principal de ellos, la recuperación del crecimiento

² El sueldo promedio mensual en el país era de 790 dólares antes de la pandemia, aunque la mitad de la población ganaba menos de 551 dólares mensuales. El endeudamiento de los hogares, en el mismo período, se elevaba a 75 por ciento de sus ingresos disponibles.

³ Lo integran los partidos Revolución Democrática, Convergencia Social, Comunes y Fuerza Común (en formación), así como el Movimiento Unir.

económico, que se vio frustrada rápidamente por el marco que proporcionaba un comercio internacional cada vez más afectado por el conflicto comercial entre Estados Unidos y China, así como por el decaimiento de esta última economía, uno de los principales destinos de las exportaciones del país. Y también, desde luego, por la conflictividad social interna que siguió en aumento y a la que se agregó la agudización del movimiento de sectores del pueblo mapuche, cuyas acciones adquirieron un franco contenido subversivo.

En tales condiciones se arribó a ese 18 de octubre de 2019, en que todas estas tensiones estallaron en un movimiento social de magnitudes gigantescas para la experiencia chilena y en manifestaciones de violencia también inusitadas. Comenzó con la “toma” de las estaciones por parte de estudiantes de enseñanza media y siguió, algunas horas más tarde cuando éstos se habían retirado, con otras personas que terminaron por destruir estaciones, carros y líneas. 80 estaciones resultaron dañadas y 11 de ellas destruidas por completo, con un costo estimado oficialmente en 300 millones de dólares. Ese mismo día, mientras cientos de miles de personas caminaban para llegar a sus casas, se instalaban barricadas en distintos puntos de la ciudad, pero de preferencia en el centro de ella, se destruían semáforos y otros muebles de servicio público y se producían incendios y saqueos que, en el caso de estos últimos, pronto alcanzaron características de sistematicidad.⁴ La situación se extendió casi automáticamente a otras ciudades, que durante los días siguientes comenzaron a verse a merced de jóvenes que protestaban en barricadas y grupos de asaltantes que robaban casi con impunidad porque la policía se vio desbordada con rapidez.

En los primeros minutos del día 19 el presidente Piñera declaró el estado de emergencia para la totalidad de la zona metropolitana de la capital del país y, poco después, también para la región de Valparaíso y la provincia de Concepción. De ese modo, los principales centros urbanos del país quedaron bajo control de autoridades militares, que establecieron el toque de queda en las zonas a su cargo entre las 22 horas de ese día y las 7 de la mañana del día siguiente. Junto con ello, el mismo día 19, Piñera anunció la anulación del aumento de tarifas del Metro, lo que requería una ley que fue tramitada de urgencia por el Congreso Nacional y promulgada el día 21.

El 22 de octubre el presidente Piñera volvió a dirigirse al país, para anunciar lo que definió como una “nueva Agenda Social”, consistente en medidas que tocaban diversas áreas. Estas medidas, no obstante que aquellas que exigían tramitación de ley fueron aprobadas por el Parlamento, fueron sin embargo juzgadas insuficien-

⁴ Sólo la noche del domingo 20 de octubre, en la ciudad de Santiago, se asaltaron y desvalijaron 110 supermercados.

tes cuando no tardías por las voces que intentaban expresar al movimiento y por partidos políticos y organizaciones sociales, que mantuvieron la presión sobre el gobierno. La siguiente reacción de éste fue la decisión del presidente de modificar su gabinete ministerial, alejando o cambiando de puesto a ocho de sus 24 ministros. Los principales de estos cambios tuvieron lugar en los ministerios de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, en los que los ministros salientes fueron reemplazados por personeros del partido de centro derecha Evolución Política y por una independiente, lo que definió la intención de ofrecer una cara más conciliadora y dialogante por parte de la presidencia.

En ese marco se convocó en Santiago, siete días después, a una concentración que reuniera en la Plaza Baquedano, un punto que bien puede ser considerado el centro de la ciudad, a todos quienes querían expresar su protesta. Así ocurrió y la concentración fue descomunal: la tarde de ese viernes 25 de octubre se reunió en Santiago, en el entorno de esa plaza que comenzó a ser llamada “Plaza de la Dignidad”, el mayor número de personas que jamás lo hubiese hecho antes. Las cifras oficiales estimaron a la multitud reunida en 1 200 000 personas, alrededor de la quinta parte de todos los habitantes de la capital. Y el fenómeno se repitió en las principales ciudades del país. El encuentro no tuvo oradores y en él no se vio ondear ni una sola bandera partidaria: fue simplemente la reunión de todos quienes sentían la necesidad de expresar su protesta. Y la protesta fue tan enorme y heterogénea como la manifestación misma. En carteles escritos a mano por quienes los portaban, podían leerse exigencias acerca de temas tan disímiles como las bajas pensiones, el costo del transporte, el matrimonio gay, la educación gratuita, el fin a la violencia de género, la salud gratuita o el aborto libre.

La gran concentración tuvo, entre otras, por lo menos dos virtudes principales. Sirvió, de una parte, para establecer de manera absoluta y fuera de toda duda que el descontento era masivo y que esas multitudes eran plenamente conscientes de su poder y de su derecho a exigir. La segunda, que existía una clara diferencia entre esos manifestantes, sabedores de sus derechos y exigiéndolos por medio de pancartas o aún de cartones escritos por las propias manos que los portaban, y la proliferación de actos violentos y destructivos que se experimentaba durante esos días y que se tradujeron en el incendio o la vandalización de edificios que incluían desde negocios hasta museos o iglesias y el enfrentamiento cotidiano con la policía.

La violencia tuvo como actores, en el caso de los asaltos a negocios y principalmente de supermercados, a grupos delictivos organizados, aunque fueron aprovechados también por personas que, sin pertenecer a esos grupos, tomaron ventaja de tales situaciones. La misma composición, a la que se agregaba un lumpen diverso y sumamente violento, tuvieron las bandas que asaltaron cuarteles de Carabineros en distintos barrios de Santiago y en otras ciudades, en donde la policía

terminó cercada por grupos organizados que los atacaban con bombas molotov, piedras y en muchos casos con armas de fuego. Los grupos que enfrentaban a la policía en barricadas barriales o lugares céntricos estaban compuestos a su vez, en su mayoría, por integrantes de las “barras bravas” de los clubes deportivos, grupos anarquistas y jóvenes que, sin ser necesariamente excluidos sociales, no hacían más que expresar su rabia, su frustración o su odio por lo establecido.⁵

La violencia siguió con igual intensidad hasta diciembre, experimentando una primera disminución durante los meses estivales de enero y febrero y luego otra total a partir de marzo, debido a la llegada al país de la pandemia de COVID-19 y los estados de excepción, cuarentena y confinamiento total que el gobierno debió decretar para combatirla. Sus efectos se traducían, en diciembre de 2019, en alrededor de 9 mil personas detenidas y, en marzo de 2020, en 34 personas fallecidas según el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDH, un organismo autónomo del Estado). Las causas de los fallecimientos eran diversas: un número significativo se había producido por quemaduras en los casos de asaltos de locales comerciales, otras por accidentes atribuibles a las manifestaciones mismas (atropellamientos, en algunos casos por vehículos policiales) y otros por disparos de armas de fuego, muchos de los cuales fueron realizados por policías o miembros de las fuerzas armadas. El número oficial de heridos, contabilizados a partir de atenciones en recintos hospitalarios, se elevaba en diciembre de 2019 a más de 3 500 personas, aunque el número real debió ser mucho mayor debido a que muchas personas eran atendidas por grupos de primeros auxilios que operaban en las cercanías de las zonas de protesta, en tanto otras rehuían atenderse en estos centros o en centros hospitalarios formales por temor a ser detenidos en ellos.

La situación más relevante en torno a los hechos de violencia y la que concitó la atención y la protesta del INDH de Chile y de organismos internacionales de derechos humanos, fueron las lesiones oculares originadas por el uso de balines de goma y perdigones por parte de las Fuerzas Especiales de Carabineros, encargadas del control y represión de las manifestaciones. Según el INDH, al finalizar 2019 ya se registraban 359 casos de trauma ocular en diversos grados, una veintena de los cuales se había traducido en la pérdida de la vista de uno o de ambos ojos. El número de víctimas llevó a la agudización de la protesta por el uso de este medio de disuasión por parte de Carabineros, que se tradujo finalmente en la decisión del

⁵ Una encuesta a participantes en enfrentamientos con la policía, realizada por un “Núcleo de Sociología Contingente” integrado por estudiantes de Sociología de la Universidad de Chile, reveló que 55 por ciento de los manifestantes contaba con estudios superiores. De ellos, 32 por ciento había completado la educación superior, 12.9 por ciento poseía un título técnico y 10.4 por ciento tenía un posgrado. Véase Núcleo de Sociología Contingente, *Informe encuesta Zona Cero*, Santiago de Chile, 2019, disponible en https://www.researchgate.net/publication/340756418_Informe_de_resultados_oficial_Encuesta_Zona_Cero

organismo de dejar de utilizarlo. Por su parte, en octubre de 2020, el Ministerio del Interior de Chile informó a la Comisión sobre Protección de Derechos Humanos del Senado que 4 817 integrantes de ese cuerpo habían resultado lesionados, 544 cuarteles habían sido atacados y 1 198 vehículos policiales habían sido dañados o destruidos entre octubre de 2019 y marzo de 2020. De los funcionarios heridos, 126 lo habían sido por armas de fuego.

En la sociedad y en la política, como en la física, toda acción trae consigo una reacción. Y como la situación que parecía predominar a mediados de noviembre en el país era la debacle de las instituciones, que se veían superadas por una demanda social tan heterogénea y confusa como poderosa, la reacción provino del mundo que genera a las instituciones: el de la política institucionalizada.

Así fue como, luego de una larga y difícil negociación, el 15 de noviembre 10 partidos representados en el Congreso Nacional y un integrante de otro, que lo hizo a título personal, anunciaron su acuerdo para la realización de un proceso democrático, participativo e institucional, que debe culminar con la aprobación de una nueva Constitución Política de la República. El tema constitucional había estado presente como uno de los reclamos ciudadanos expresados durante los últimos años y la presidenta Bachelet ya se había hecho cargo de ellos en su segundo mandato, implementando un proceso de diálogo social mediante “cabildos abiertos” a lo largo del país.

El proceso dio lugar a una proposición formal de nueva Constitución que presentó al Congreso —el organismo encargado de esas reformas según la Constitución vigente— días antes de que finalizara su mandato. La propuesta no alcanzó a ser discutida por el Congreso durante los meses que antecedieron a la crisis iniciada en octubre de 2019. Los partidos que concurrieron al acuerdo, sin embargo, parecieron entender que en la base de solución de esos otros problemas siempre iba a estar la mirada general y el marco de definiciones que puede proporcionar la “ley de leyes”, sobre todo explicitando derechos que no estaban recogidos por la Constitución todavía vigente. Además, esa Constitución vigente cargaba sobre sus hombros la culpa de su lejano origen en la dictadura de Pinochet,⁶ un origen que, a pesar de las múltiples modificaciones que ha sufrido,⁷ aún la persigue.

⁶ Para una revisión de los elementos originales que aún persisten en la Constitución actualmente vigente, véase Fernando Atria, *La Constitución tramposa*, LOM, Chile, 2012. Para una percepción de la crítica y del estado de ánimo político que despierta el origen de la Constitución en dictadura, véase Gabriel Salazar, *En el nombre del poder popular constituyente*, LOM, Chile, 2011.

⁷ El origen es la Constitución elaborada por un grupo de expertos reunidos por la dictadura de Pinochet y que fue aprobada por un plebiscito absolutamente carente de normas democráticas en 1980 (piénsese sólo que en ese momento no existían registros electorales). Ese texto constitucional reflejaba de manera fiel la orientación autoritaria y neoliberal de la propia dictadura y fue reformado luego de una negociación política con la oposición en 1989, una vez que la dictadura perdiera la posibilidad de

Los signatarios del que llamaron “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”⁸ se comprometieron, en lo esencial, a aprobar las reformas constitucionales y legales necesarias para convocar a un plebiscito, que se acordó en ese momento que se realizaría en abril de 2020.⁹ En él se responderían dos preguntas: “¿Quiere usted una nueva Constitución?” y “¿Qué tipo de órgano debiera redactarla?”. El órgano constituyente que fuese aprobada por el plebiscito tendría un plazo de nueve meses para elaborar la nueva Constitución, prorrogable por otros tres; sus decisiones deberían ser aprobadas por un quórum de dos tercios y la nueva Carta Magna debería ser sometida a un plebiscito ratificatorio.

Pero antes de seguir...

Pero antes de seguir con el análisis de lo que derivó de la decisión de elaborar una nueva Constitución, se hace imprescindible detenernos en el examen de las razones que pudieron originar la crisis social y, sobre todo, buscar una explicación al contraste que ella guarda con la situación previa, aquella que llevaba a calificar como “milagro” la experiencia chilena.

su propia continuidad en el plebiscito realizado en 1988 (esta vez con registros electorales y conforme a todas las normas democráticas convencionales). La reforma de 1989 incluyó 54 modificaciones y eliminó los artículos que daban a esa Constitución sus rasgos de “democracia protegida y excluyente” (entre otros, la vinculación a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la supresión del artículo 8 que fijaba exclusiones políticas, la modificación de normas sobre incompatibilidades, la eliminación de la facultad presidencial de disolver el Congreso y la sustitución de disposiciones respecto a estados de excepción). Esos cambios fueron sometidos a un plebiscito y fueron aprobados con alta participación popular. Sobre la base de esa primera reforma tuvieron lugar luego otras sucesivas, que permitieron transformaciones tan importantes como la democratización de los municipios y la creación de gobiernos regionales. En 2005, y luego de una importante nueva negociación, tuvo lugar una nueva reforma global, que eliminó de la Constitución los elementos autoritarios que aún restaban (se fortaleció la facultad fiscalizadora por parte de la Cámara de Diputados, se robusteció el rol del Congreso en la tramitación de los tratados internacionales, el período presidencial se redujo a cuatro años sin reelección, se terminó de perfeccionar el sistema político al eliminarse los senadores designados y vitalicios y se suprimió el requisito de residencia de los senadores. En lo tocante a las fuerzas armadas, se eliminó su función de garantes de la institucionalidad y se incluyó la posibilidad de que el presidente llame a retiro a los comandantes en jefe). La Constitución aún vigente en Chile ha sido objeto de 33 procesos de reforma que han dado lugar a casi 300 modificaciones. El único capítulo de la Constitución original de 1980 que aún perdura sin modificaciones es el relativo al Banco Central. La totalidad de los demás capítulos han sido objeto de enmiendas.

⁸ No participaron de este acuerdo, firmado por partidos con representación parlamentaria, el Partido Republicano, de extrema derecha y, por el lado de la oposición, el Partido Comunista, el Partido Humanista y la Federación Regionalista Verde Social. El partido Convergencia Social, integrante del Frente Amplio, se retiró del acuerdo, pero su principal exponente, el diputado Gabriel Boric, lo firmó a título personal. Los partidos firmantes fueron, por el oficialismo, UDI, RN y Evolución Política. Por la opción de centro izquierda, los partidos Demócrata Cristiano, Socialista de Chile, Por la Democracia y Radical. Por el Frente Amplio, los partidos Liberal, Revolución Democrática y Comunes.

⁹ La pandemia obligó al retraso del plebiscito, que finalmente se realizó el 25 de octubre de 2020.

En Chile se han agotado cientos de minutos de computadora, litros de tinta y kilos de papel en una infinidad de obras de ensayistas que han tratado y continúan tratando de explicar el fenómeno. En lo que sigue nos guiaremos inicialmente por las reflexiones del que consideramos el más lúcido de entre esos ensayistas: el jurista y doctor en Filosofía Carlos Peña, catedrático de Derecho de la Universidad de Chile y rector de la Universidad Diego Portales, que ha tratado el tema en múltiples entrevistas, columnas de opinión y principalmente en su libro *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*. En esta obra, Peña comienza por aceptar el gigantesco cambio en las condiciones materiales de vida de los chilenos como punto de partida y nos recuerda, además, que este cambio no es sólo material, pues durante los últimos años ellos han provocado también cambios culturales: se ha transitado de una sociedad más bien tradicional y excluyente a una sociedad de masas más inclusiva, con ciudadanos empoderados y más moderna. Por primera vez, afirma, hubo en Chile al mismo tiempo democracia y modernización.¹⁰

Es, ni más ni menos, la aparente paradoja con la que iniciamos estas páginas. ¿Por qué, en medio de ese mayor bienestar material y cultural, se produce un estallido social? Una primera reflexión de Peña sobre esta presunta paradoja tiene que ver con lo generacional. Los jóvenes, dice, se ven frustrados a pesar del acceso a toda clase de bienes y posiciones que antes no tenían. Y es que, desde el momento que la misma modernidad masificó la propiedad de esos bienes y el acceso a esas posiciones, éstas perdieron todo su encanto “(...) dejaron de ser los sucedáneos de los títulos de nobleza que eran cuando los excluidos los miraban a lo lejos”.¹¹

Pero la explicación más importante que aduce Peña es la anomia que experimentan las nuevas generaciones y en particular aquellas nacidas en democracia. Ello debido a que la irrupción e imposición total del mercado que vino acompañando el bienestar material, anuló las capacidades de la sociedad de integrar, de socializar a sus individuos. Los dejó enfrentando en soledad las expectativas que traía consigo el mercado. Las decisiones de consumo, en definitiva, pasaron a ser decisiones individuales y motivadas por impulsos también individuales. Antes, nos dice Peña, la vida estaba conducida por grupos de pertenencia con memoria, y por “conducida” quiere decir que orientaban la conducta y modelaban las expectativas: la iglesia, un partido político, el colegio, el club del barrio entre otras. Ahora, en cambio, esos grupos han perdido importancia y las expectativas las produce el mercado, en tanto que la conducta queda librada a la subjetividad de los individuos. Eso produce, principalmente en los jóvenes, la anomia, la ausencia de valores distintos a los que ellos mismos producen, el absolutismo de las propias certezas. Los conduce a la

¹⁰ Carlos Peña, *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*, Taurus, Chile, 2020, pp. 74-75.

¹¹ *Ibidem*, p. 76.

convicción de que tienen la razón, de que no necesitan oír a otros para afirmar esa razón y a estar dispuestos a todo para promoverlas.

Una segunda explicación tiene que ver con el mercado mismo. Éste expande el consumo, pero no la participación. En otras palabras, confiere la libertad de elegir, pero deja la sensación que aún esa libertad depende de fuerzas que no se controlan. Es una libertad, en suma, impuesta y limitada por la oferta, por el propio mercado, que deja la sensación de que la libertad de elegir, la voluntad propia, es impotente. Como consecuencia de ello, los jóvenes que se hacen parte del movimiento social no sólo aspiran o dicen aspirar a una sociedad más justa, sino también a una comunidad de la que se sientan parte y en la que puedan influir.¹²

Un tercer elemento se relaciona con la cuestión de las expectativas y está asociado al fenómeno que Peña denomina “el síndrome del doctor Johnson”. Samuel Johnson fue un intelectual inglés del siglo XVIII que, como Benjamin Franklin en Estados Unidos, ha terminado por ser mejor conocido por sus frases no obstante haber producido una vasta obra. Una de esas frases expresa que la vida es una progresión de deseo en deseo y no de satisfacción en satisfacción. Ese síndrome explicaría las características de las sociedades que crecen muy rápido, en las cuales el acceso a bienes materiales e inmateriales sólo acentúa la aspiración a otros bienes, aquellos que no se poseen, pero son poseídos por otros.¹³

Y esto nos lleva a una de las cuestiones que ha estado asociada de manera más insistente con la crisis social: la cuestión de la desigualdad. Ocurre, afirma Peña, que las personas aspiran al mismo tiempo a la igualdad y a distinguirse, a diferenciarse, lo que explica el consumo. Es decir, no están dispuestas a ser iguales en todo. Esto lleva a dos reflexiones. Una tiene que ver con la ya mencionada paradoja del doctor Johnson: mientras más objetivos se logran, eventualmente más quedan por lograr. La segunda tiene que ver en directo con Chile: sucede que, si bien la gente está dispuesta a aceptar un tipo de desigualdad, aquella que está relacionada con el mérito y las capacidades de cada cual, rechaza en cambio las desigualdades que no tienen que ver con el mérito y las capacidades, esto es, aquellas que derivan de privilegios. En el caso que analizamos, tales prerrogativas dependen del lugar social en que se nace, lo que determina diferencias en la educación, en el acceso a cargos y puestos, a salarios y a propiedades, por el resto de la vida. Son privilegios que derivan en desigualdades ajenas al mérito o a la capacidad. Esa desigualdad injusta explica también los abusos que han estado presentes como argumentos del descontento y la ira social: los acuerdos entre empresarios que tienen un mismo origen social para subvertir leyes y reglamentos o la capacidad que tienen perso-

¹² *Idem.*

¹³ *Ibidem*, p. 78.

nas ricas de eludir el pago de impuestos son sólo algunas de ellas. Y otra clase de desigualdad injusta es la que proviene de discriminaciones originadas por el “lugar valórico” o “histórico” en que se nace: que unas personas tengan remuneraciones más bajas que otras sólo por el hecho de haber nacido mujeres o que algunas personas no puedan contraer matrimonio con sus iguales o criar a sus hijos sólo por haber nacido homosexuales son también ejemplos de desigualdades injustas, que no tienen origen en el mérito y las capacidades.

A las explicaciones que ofrece Carlos Peña y que hemos expuesto hasta aquí se pueden agregar otros dos elementos que también explican la crisis chilena actual. El primero es uno que va a actuar siempre como catalizador en situaciones de crisis social, el elemento en cuya presencia éstas tienden a precipitarse y sin las cuales éstas tienden a no manifestarse. Se trata del ritmo de crecimiento económico. Es muy difícil no aceptar que, en condiciones de crecimiento, con amplia generación de empleo e incremento de los ingresos en general, la gente, por muy disgustada que esté debido a otras razones, tiende a postergar o disminuir la intensidad de su reclamo. Pero si, por el contrario, a los motivos de su disgusto o malestar se agregan el desempleo o la disminución de ingresos, es probable que el malestar dé rienda suelta al reclamo. Facilita, en suma, aunque no sea la razón principal, el estallido social.

Un segundo elemento, que sí parece ser un responsable directo de la crisis social, es la ineficacia en que ha caído la política en Chile. La capacidad del Estado para prestar servicios, para solucionar los problemas de las personas, se ha debilitado porque hay una gran diferencia en atender las necesidades más evidentes, “de clase” por así decirlo, que se manifestaban en el país décadas atrás¹⁴ y las necesidades múltiples que se plantean desde una sociedad que se ha complejizado y sofisticado, como ocurre en dicho país. Y ante estas demandas múltiples, que provienen de múltiples minorías con problemas particulares, el Estado tiende a tornarse ineficaz.

Esa diversidad es una de las razones por las cuales pierde eficacia no sólo el Estado, sino también la política. El procedimiento electoral que confiere poder a las mayorías pierde eficacia cuando las mayorías no existen. En la sociedad chilena de hoy, como se dijo cuando se describió la diversidad de las demandas en las concentraciones de masas, existe una multitud de minorías, cada una portando o reclamando intereses específicos. El resultado es que, a diferencia del pasado, es difícil asociar una posición social a una preferencia política. Y resulta importante detenerse aquí para contrastar esta situación con los primeros años de la transición desde la dictadura de Pinochet a la democracia.

¹⁴ En 1938 en Chile se eligió al presidente Pedro Aguirre Cerda a la cabeza del Frente Popular y lo logró con el lema simple de “Pan, techo y abrigo”.

Muchas de las características sociales que se han descrito antes ya estaban presentes en ese momento en la sociedad chilena. Lo que hizo la política entonces, es decir, los políticos, fue ordenar esos problemas de acuerdo con su urgencia, para ir abordándolos de manera sistemática, pero de uno en uno. Eso requería como condición calidad de los políticos que tenía directa relación con su visión del país y del Estado y no con la ansiedad por satisfacer el último reclamo que se escuchaba o a la voz que gritaba más fuerte en la calle. Debemos recordar que Chile fue el único país del entorno sudamericano que regresó a la democracia desde la oscuridad de las dictaduras militares de fines del siglo pasado sin pasar por el purgatorio de la inestabilidad política que vivieron sus vecinos. Esta situación fue posible porque los líderes de la izquierda tradicional, en particular del Partido Socialista, decidieron desanclarse de los clivajes tradicionales y buscar alianzas que dejaran sin reivindicación los agravios del pasado, en particular el trágico derrocamiento del presidente Allende y la prisión, la tortura y el exilio que muchos de ellos mismos sufrieron. Lo hicieron a cambio de garantías de estabilidad política, en el marco que podían proporcionar mayorías progresistas expresadas en las urnas.¹⁵

Fue, por cierto, un liderazgo de izquierda de nuevo tipo: políticos marxistas que, como buena parte del marxismo europeo, entendieron que la única opción para el progreso social era un capitalismo moderno y globalizado que pudiera ser conducido a una condición de equidad, inclusión y tolerancia. Un proyecto que terminó identificándose de manera clara con la ideología y la práctica política reformista de la socialdemocracia. No fue extraño, por ello, que dos de los partidos que apoyaron al presidente Allende, el Socialista (el partido de Allende) y el Radical, se integraran de forma activa a la Internacional Socialista (el Partido Radical, que nunca se declaró marxista, lo había hecho ya antes) y que lo mismo hiciera el Partido por la Democracia, un partido creado por socialistas e independientes para participar en el escenario político cuando todavía prevalecían prohibiciones constitucionales para ello y que luego adquirió identidad y entidad propias.

Los esfuerzos de ese socialismo renovado no habrían prosperado si no se hubiesen encontrado, enfrente, a una Democracia Cristiana (quizás el principal partido opositor a Allende) dispuesta a acoger esa invitación y dar lugar a una coalición política, la “Concertación de Partidos por la Democracia”, que condujo la transición y proporcionó el marco político del “milagro” chileno. Pero, también hay que decirlo, si no hubiese encontrado una derecha que, si bien por lo menos durante las primeras décadas no abjuró del pinochetismo, estuvo dispuesta a ceder paulatinamente el terreno ganado por las sucesivas reformas constitucionales que permitieron, a su vez, el acceso a las formas de una democracia política integral.

¹⁵ Véase Álvaro Briones, *La pata coja y la transición infinita*, Ediciones B-Grupo Zeta, Chile, 1999.

Por último, las fuerzas armadas, una vez retornadas a sus cuarteles, no volvieron a constituirse en un factor político.

Ese fue el marco político del “milagro” chileno y, como toda obra humana, envejeció y se deterioró. En primer lugar, estuvo la cuestión generacional. Ya he dado mi punto de vista, siguiendo a Carlos Peña, sobre las raíces generacionales del descontento social. Pero el cambio generacional también tuvo efectos directos sobre la política. Con el paso del tiempo los líderes de la transición comenzaron a ser reemplazados en sus partidos por dirigentes que no habían tenido su experiencia y por lo tanto arribaban al escenario portando en su mochila no sólo lagunas históricas, sino también nostalgias ajenas, como aquellas que los llevaban a añorar un pasado épico que hacía ver pálido y deslucido el presente de acuerdos y consensos. Lo que resultó más destructor de los partidos de la transición fue que muchos de esos nuevos dirigentes habían surgido a la política y se habían desarrollado en ella al amparo de décadas en que sus partidos se mantenían en el poder de manera intermitente. Eran, en gran medida, productos de ese poder y, por lo tanto, no podían sino tener dificultades para entender la política como el servicio público al que se habían subordinado sus predecesores.

Fue en ese marco que los objetivos que se perseguían de inicio con el proceso de transición en muchos casos no fueron alcanzados y, en otros, definitivamente se vieron distorsionados. La principal de esas insuficiencias tal vez tiene que ver con la desigualdad. Ya expliqué que la desigualdad de ingresos incluso ha experimentado mejoras de acuerdo con los índices más utilizados y que Chile no es el país más desigual de América Latina. El verdadero problema, según intenté mostrar también apoyándome en Peña, es que la diferencia de ingresos se ha convertido en ostentación y abusos de parte de algunos y en frustración e impotencia para otros.

Esa desigualdad social no fue superada ni por el crecimiento económico ni por la reducción de la pobreza y no fue solucionada, tal vez, porque los partidos que condujeron la transición estaban demasiado entusiasmados precisamente con el crecimiento y la reducción de la pobreza. Y la derecha tampoco contribuyó a solucionar el problema, no obstante que se alternó en el ejercicio del poder con los partidos de la transición por lo menos en dos oportunidades: se limitó a ofrecer una versión de las mismas políticas, matizadas por una visión valórica conservadora. En lo principal, sin embargo, favorecidos como eran sus seguidores por la situación de desigualdad, eligieron ignorar el descontento que se incubaba.

Y en esas condiciones, claro, no podía sino sobrevenir la crisis.

Pero vino la COVID-19...

Pero vino la COVID-19 y, desde el segundo semestre de 2020, actuó como el convidado de piedra que alteró los términos en que se estaba desarrollando la crítica

situación del país. Y es que, con buena parte de la gente confinada en sus casas y el temor al contagio vivo entre la población, la calle y las multitudes dejaron de ser protagonistas y la agitación se trasladó a los pasillos de la institucionalidad. La institucionalidad como se sabe —por lo menos mientras perdura la democracia— es la patria de las votaciones... y los votos. Y hacia allá parece estar evolucionando el país.

Ocurre que, por una dramática coincidencia, entre octubre de 2020 y diciembre de 2021, tendrán lugar siete fechas electorales —es decir, en promedio, una cada dos meses— y se votará en relación con 15 eventos diferentes. En octubre de 2020 ya tuvo lugar el plebiscito que decidió la elaboración de una nueva Constitución y la forma que tendría la entidad constituyente; el 29 de noviembre se realizaron elecciones primarias para la designación de candidatos a alcaldes y gobernadores regionales; el 11 de abril tendrá lugar la elección de gobernadores regionales, alcaldes, concejales y constituyentes; el 9 de mayo se realizará la eventual segunda vuelta de la elección de gobernadores regionales; el 4 de julio, las elecciones primarias de candidatos a presidente de la República, senadores y diputados; el 21 de noviembre la elección general de presidente de la República, senadores, diputados e integrantes de los Consejos Regionales; y el 19 de diciembre, la eventual segunda vuelta de la elección presidencial. Es decir, todo un festín electoral.

Y en un mundo de elecciones la política vuelve a ponerse al mando de las cosas, en substitución del reclamo multitudinario, de la demanda inorgánica y de la violencia, por muy justificadas que todas o algunas de ellas puedan ser. En la última escala de este examen debemos detenernos en consecuencia en los laberintos del sistema político y de partidos en Chile... y en lo que de ahí puede resultar.

Digamos primero que, mientras los partidos de la transición no eran capaces de ver las distorsiones de su modelo y la derecha no quería verlas, el cambio generacional también se produjo en la política fuera de los partidos que habían animado la transición y en buena medida en contra de ellos. Fueron jóvenes dirigentes que se desarrollaron al calor del descontento o la anomia generacional y que buscaron desarrollar nuevos liderazgos nacionales que, en la concepción que ellos tenían de sí mismos, estuvieran más acordes con el nuevo siglo y los nuevos tiempos.

Durante los últimos años esta nueva generación política forjó un número importante de nuevos partidos que terminaron coaligándose en el Frente Amplio del que ya hemos dado cuenta. En la elección presidencial de 2017 levantaron la candidatura de la periodista Beatriz Sánchez, logrando 20 por ciento de los votos, cifra que casi superó a la candidatura del senador Alejandro Guillier, que era respaldado por los partidos de la antigua Concertación por la Democracia más el Partido Comunista. El aluvión electoral que protagonizaron les permitió a los partidos del Frente Amplio aumentar el número de sus parlamentarios de tres

a 20 diputados más un senador. Guiller, en tanto, fue derrotado en la segunda vuelta electoral presidencial por Sebastián Piñera y en esa elección prácticamente no recibió votos provenientes de electores del Frente Amplio. Con ese escenario resultaba muy difícil no homologar la situación del nuevo conglomerado con la experiencia de Podemos en España. Seguramente ellos se veían del mismo modo, parándose desafiantes frente a sus mayores cobijados en los partidos de la transición y convencidos de que habrían de llegar al poder en poco tiempo.

El recambio generacional de la política también afectó a la derecha. Finalmente, la indolencia de los partidos tradicionales fue contestada dentro y fuera de esos partidos. En su interior, tanto la UDI como RN experimentaron trastornos. En el primero, Joaquín Lavín, actualmente alcalde de una comuna de la Región Metropolitana de Santiago, ex candidato presidencial y la carta presidencial más fuerte de la derecha (ha encabezado todas las encuestas desde hace dos años), se desligó de su partido y ha desarrollado una política comunal de fuerte tinte progresista, tanto que en una entrevista llegó a admitir que sus ideas coincidían con las de la socialdemocracia. De igual forma, en RN ha surgido un liderazgo renovado, encabezado por Mario Desbordes, quien anima una posición de tinte también progresista y es la principal carta presidencial de su partido. Y, a la izquierda de ellos surgió, como ya se ha indicado, un partido de definición liberal y militancia anclada a todas luces en otra generación, Evolución Democrática (Evópoli) que, si bien se ha mantenido dentro de la coalición oficialista que apoya al presidente Piñera, no oculta su vocación centrista (algo así como Ciudadanos en España). Y también surgieron descontentos de derecha, reunidos en el Partido Republicano, que representa la expresión más descarnada del neoliberalismo económico y el conservadurismo valórico (para seguir con las analogías, la versión chilena del Vox español).

En ese contexto es que se ha arribado al año marcado por la circunstancia electoral. El primer evento, el plebiscito que decidió sobre la elaboración o no de una nueva Constitución y la forma de realizarlo, dividió al país entre los partidarios del “Apruebo” y del “Rechazo”. Desde un comienzo las encuestas indicaron un claro favoritismo transversal por la primera de esas opciones, que se asociaba a su vez a la opción de elaborar esa nueva Constitución sobre la base de una Convención Constituyente totalmente elegida y no de una constituida por una mitad electa de manera directa y la otra designada por el Congreso de entre sus miembros. A poco andar, los partidos de izquierda que se habían excluido del acuerdo de 2019 por considerarlo realizado “a espaldas del pueblo”, principalmente el Partido Comunista, no sólo lo hicieron suyo, sino que adornaron a la posible nueva Constitución con atributos que ésta no podrá tener (prácticamente los de un código legal y no un marco general para las leyes), con contenidos de una radicalidad tal que terminaron

por asustar a sectores de derecha que decidieron hacer campaña por el “rechazo”. No todos, sin embargo: Joaquín Lavín anunció estar por el “Apruebo”, como parte de RN (encabezados por Desbordes) y Evópoli, que decidieron dejar en libertad de acción a sus seguidores. Casi la mitad de los ministros y ministras del presidente Piñera también se pronunciaron por el “Apruebo”, aunque el presidente declinó declarar cuál era su opción.

En tales condiciones el plebiscito realizado el domingo 25 de octubre dio por resultado un 78.28 por ciento a favor del “Apruebo” y un 79 por ciento a favor de que la nueva Constitución sea elaborada por una Convención electa en su totalidad y no por una de carácter mixto. Naturalmente no han faltado quienes han querido apropiarse de ese resultado, aunque éste parece ser un reflejo exacto de los apoyos transversales que la opción recibió durante el proceso y demostró que el antipoema de Nicanor Parra que afirma que la izquierda y la derecha unida jamás serán vencidas, sigue vigente. Lo cierto es que el resultado del plebiscito, si bien demuestra que por encima de todo existe una voluntad nacional de impulsar cambios, no entrega igual información acerca del tipo y la extensión de los cambios deseados ni de quiénes se quiere que los conduzcan. En otros términos, no arroja muchas luces acerca de los posibles resultados de las futuras elecciones.

En ese contexto, la derecha parece estar más adecuada a la necesidad de unirse para enfrentar los desafíos futuros y, luego de la dispersión provocada por el plebiscito, ha reforzado sus lazos realizando con éxito primarias para la selección de sus candidatos en la jornada nacional del día 29 de noviembre. En esas elecciones sólo fue excluido el Partido Republicano, que no apoya de manera oficial al gobierno. De esta unidad pueden surgir en el futuro listas únicas de candidatos para las elecciones de órganos colegiados (Cámara de Diputados, Senado, Consejos Regionales, Consejos Municipales, Convención Constituyente), lo que en términos electorales podría ampliar las posibilidades de ese sector político. Donde la cosa no es tan clara es en relación con la elección presidencial y, si en ese aspecto la situación llegara a complicarse, no es descartable que afecte esos otros acuerdos. Como se ha dicho, Joaquín Lavín es, desde hace ya un par de años, la mejor carta electoral de la derecha y la centroderecha. Sin embargo, sus planteamientos y acciones, que lo han acercado al centro político, llevaron a que, desde su propio partido, la UDI, se levantara la candidatura de Evelyn Matthei —que ya fue candidata presidencial— explícitamente para oponérsele con posiciones más ligadas a la tradición de derecha.¹⁶ Por el lado de RN, a su vez, se ha insistido en la candidatura de Mario Desbordes quien, luego de ser amagado por opositores internos, logró consolidarse

¹⁶ En los primeros días de enero de 2021, Evelyn Matthei anunció que declinaba su candidatura, lo que dejó expedito el camino a Joaquín Lavín dentro de la UDI.

en el liderazgo del partido. El líder del Partido Republicano, José Antonio Kast, por su parte, quien en la primera vuelta de la anterior elección presidencial obtuvo un sorprendente 7.93 por ciento de los votos, superando incluso a la candidata de la Democracia Cristiana, ha insistido de manera permanente en que su postulación presidencial se mantiene intacta.

Se abren así escenarios electorales diversos para las opciones de centro derecha y derecha. Uno es que se avengan a elegir un solo candidato (o candidata) en una elección primaria que, de acuerdo con el calendario electoral legal, debería tener lugar el día 4 de julio. Es, sin embargo, el escenario menos probable debido a las diferencias ideológicas que separan a José Antonio Kast y al Partido Republicano de los demás. Más probable parece ser la posibilidad de que a esa primaria concurren un candidato de la UDI y uno de RN, si Lavín decide ir en representación de la primera, renunciando a la independencia que le ha dado tan buenos frutos hasta ahora. Si ello no ocurriera y Lavín decidiera continuar su camino en solitario, confiado en el apoyo del electorado de derecha que hasta ahora le ha sido fiel, la derecha y centro derecha podría llegar a presentarse a la elección presidencial hasta con cuatro candidatos (Kast, Lavín, alguno de la UDI y Desbordes) y eso descartando que Evópoli quisiera llevar testimonialmente uno propio con lo que el número podría ascender a cinco. Pero la derecha chilena a lo largo de la historia ha dado pruebas de un pragmatismo casi feroz, por lo que ese escenario es poco probable. En su lugar es más probable un escenario de dos candidatos, con Kast irreductible en su posición y otro candidato o candidata surgido de las fuerzas que en la actualidad apoyan al gobierno, probablemente Joaquín Lavín, que habría competido a tal efecto, en primarias, con Mario Desbordes y eventualmente con algún candidato de Evópoli y aún con algún independiente.¹⁷

Por el lado de la oposición, la situación se presenta todavía más compleja. El único aspecto positivo hasta ahora (y positivo en tanto constructor de unidad) ha sido la constitución de la Unidad Constituyente que, como se ha dicho, reúne a cinco partidos de centro izquierda. Esta coalición también fue capaz de realizar primarias legales el día 29 de noviembre para decidir candidaturas a gobernador y llegó a acuerdos para resolver la designación de candidaturas a alcaldes.

A la izquierda de la Unidad Constituyente el Frente Amplio y el Partido Comunista decidieron por separado sus candidaturas a gobernador y alcaldes, el primero mediante primarias entre sus partidos integrantes. Una unidad más amplia de todos los partidos de oposición es altamente inviable, sobre todo por las diferencias que separan a los bloques de centro izquierda y de la nueva izquierda

¹⁷ Esa posibilidad podría ser materializada por la candidatura de Sebastián Sichel, independiente que fuera ministro de Desarrollo Social en el actual gobierno de Sebastián Piñera.

representada por el Frente Amplio, pero también a integrantes de la Unidad Constituyente con el Partido Comunista.

Lo cierto es que el verdadero adversario de los partidos del Frente Amplio son los partidos tradicionales de la izquierda (a la que hemos estado llamando aquí “centro izquierda”). La posibilidad de desarrollo de los partidos del Frente Amplio y del concepto que ellos representan, de ocupar con ese concepto el espacio de la izquierda, está sujeta en última instancia a la desaparición de esa otra izquierda y así lo han hecho ver de diversas formas desde que nacieron a la vida política. Deben, en definitiva, dar muerte al padre para ocupar su sitio.¹⁸ Más aún, para estos partidos el sólo hecho de establecer alianzas parciales con los partidos tradicionales, de compartir una lista electoral con ellos, desfiguraría el perfil político que han logrado levantar ante el país y en específico ante su eventual electorado. De ahí que, aunque lo proclamen en público, no demuestran una verdadera vocación de unidad electoral con la oposición de centro izquierda.

En materia de acuerdos presidenciales es mucho más probable uno del Frente Amplio con el Partido Comunista. Aquí, la cuestión más interesante es que el candidato presidencial de esta última alienación, Daniel Jadue, alcalde como Lavín de una Comuna de Santiago, es el único que en este momento tiende a igualar a éste en las encuestas. Por ello probablemente cualquier primaria terminaría con el triunfo del Partido Comunista, lo que tampoco favorece las aspiraciones generacionales de los partidos del Frente Amplio. Ese escenario se ve aún más complicado por el reciente liderazgo desarrollado por Pamela Giles, del Partido Humanista, quien también ha hecho pública su decisión de postular a la presidencia.

El Frente Amplio se ha visto tensionado en forma severa por sus dilemas existenciales, al grado que en el período reciente ha sufrido el abandono de la coalición de algunos de sus militantes más distinguidos, como el alcalde de Valparaíso, de algunos de sus parlamentarios e incluso de partidos completos como el Humanista, que lo abandonó acusándolo de debilidad ante el gobierno (posteriormente ese partido se dividió a su vez) y el Liberal, que decidió retirarse arguyendo que la coalición se había convertido en un frente de izquierda tradicional debido a su cercanía con el Partido Comunista y explicitando su voluntad de unidad con la social democracia.¹⁹

En el contexto que la situación de la oposición muestra, el escenario de más probable ocurrencia en el futuro será uno en el que ésta vaya dividida en dos candidaturas, tal como ocurrió en la elección pasada. Una, de la Unidad Consti-

¹⁸ Véase Sergio Muñoz Rivero, *La democracia necesita defensores. Chile después del 18 de octubre*, Ediciones El Líbero, Chile, 2020; Carlos Ruiz Encina, *Octubre chileno. La irrupción de un nuevo pueblo*, Taurus, Chile, 2020; Luis Larráin, *El otro golpe: 18 de octubre de 2019*, Libertad y Desarrollo, Chile 2020.

¹⁹ Los abandonos han llevado al Frente Amplio a disminuir el número de sus diputados de 20 a 11.

tuyente, reforzada tal vez por el pequeño Partido Liberal y las escisiones que se sigan produciendo en el Frente Amplio, y otro que pudiera resultar de la alianza entre el Frente Amplio, el Partido Comunista y sus aliados y el Partido Humanista. Ambas opciones deberían dirimir sus candidaturas presidenciales en la primaria programada a ese efecto para el próximo 4 de julio. De no prosperar la unidad de la izquierda extrema, ésta podría ir dividida en dos o tres candidaturas (Frente Amplio, Partido Comunista, Partido Humanista o cualquier combinación entre ellos), lo que debilitaría de manera considerable sus posibilidades.

Como es evidente...

Como es evidente, este examen de la crisis del “milagro” chileno no puede terminar con un vaticinio porque –salta a la vista– lo que predomina en el escenario social y político chileno es la incertidumbre. En este mismo momento el país, por una vía democrática, está decidiendo cómo se va a organizar social y políticamente durante los siguientes cuatro años y, en el caso de la Constitución, por mucho más tiempo. Se trata de una formidable oportunidad para decidir si en los próximos cuatro años se va a seguir viviendo en “modo crisis” como en los últimos meses o si, por el contrario, se podrá generar un esquema de gobernabilidad que garantice grados suficientes de estabilidad política (de racionalidad política se podría decir también) como para permitir la solución de los problemas prioritarios y reabrir la marcha de progreso que el país había experimentado hasta ahora, pero superando las desigualdades injustas que han provocado la ira de las mayorías.

La primera opción sólo podría conducir al descalabro de la democracia que a los chilenos tanto les costó reconquistar y a la probable irrupción del autoritarismo o el populismo, las dos caras de una misma mala moneda. La segunda opción exigiría un gobierno de amplia base, con espacio político suficiente para abrir cauces de diálogo con quienes puedan representar el descontento (movimientos civiles, pueblos indígenas, estudiantes) y al mismo tiempo con el respaldo político necesario para emprender la solución de esos problemas sin someterse a presiones que lo lleven a tratar de resolverlo todo sin terminar de resolver nada o a verse atado de manos por la oposición, con el mismo resultado. Un gobierno de ese tipo no puede surgir de los extremos del espectro político: sería inevitablemente un gobierno de minorías e inestable.

La solución, por consiguiente, parece encontrarse en el centro: en un centro progresista y suficientemente amplio como para ver garantizados los requisitos anteriores. De manera más específica, un gobierno que surja de la más amplia agrupación de fuerzas políticas de centro que pueda reunirse, lo que significa la unión de centro derecha y centro izquierda. En Chile existe ese centro progresista, con diferencias entre sus dos alas, pero también con un amplio espacio compar-

tido. Hasta ahora, sin embargo, las dos alas del centro no parecen encontrarse y ni siquiera buscarse. Quizás una alianza electoral entre ellas no llegue a darse nunca. De ahí que la última esperanza del país parezca radicar en la posibilidad de la recuperación de la política como el oficio de los buscadores de consensos y de los creadores de acuerdos. Una posibilidad que puede hacerse presente sin importar quién gobierne en el futuro.

Podría ser la última esperanza.

Fuentes consultadas

- Arancibia, Cristián (coord.), *Todo sobre el proceso constituyente*, Documentas-Proyecto Cambio Democrático, Chile, 2020.
- Artaza, Pablo, Azun Candina, Javier Esteve *et al.*, *Chile despertó. Lecturas desde la historia del estallido social de octubre*, Universidad de Chile, Chile, 2020.
- Atria, Fernando, *La Constitución tramposa*, LOM, Chile, 2012.
- Bassa, Jaime, *Chile decide: por una nueva Constitución*, Planeta, Chile, 2020
- Briones, Álvaro, *La pata coja y la transición infinita*, Ediciones B-Grupo Zeta, Chile, 1999.
- Carrasco, Edison, *Nueva Constitución en Chile o el desmantelamiento político-jurídico del modelo*, Tirant Lo Blanch, Chile, 2020.
- Contardo, Oscar, *Antes de que fuera octubre*, Planeta, Chile, 2020.
- De la Fuente, Gloria y Danae Mlynarz, *El pueblo en movimiento: del malestar al estallido*, Catalonia, Chile, 2020.
- Fernández, Patricio, *Sobre la marcha. Notas acerca del estallido social en Chile*, Debate, Chile, 2020.
- Figueroa, Pamela y Tomás Jordán (eds.), *7 propuestas para la nueva Constitución de Chile*, Universidad de Santiago de Chile, Chile, 2019.
- Heiss, Claudia, *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?*, Aguilar, Chile, 2019.
- Herrera, Hugo, *Octubre en Chile. Acontecimiento y comprensión política*, Katankura, Chile, 2019.
- Larraín, Luis, *El otro golpe: 18 de octubre de 2019*, Libertad y Desarrollo, Chile 2020.
- Matamala, Daniel, *La ciudad de la furia*, Catalonia, Chile 2019.
- Mayol, Alberto, *Big Bang. Estallido social 2019*, Catalonia, 2020.
- Merbilháa, Magdalena, Simon Fraser, Cristián León *et al.*, *Nuestro Octubre Rojo. Orígenes de un estallido social*, Ediciones El Líbero, Chile, 2020.
- Muñoz Rivero, Sergio, *La democracia necesita defensores. Chile después del 18 de octubre*, Ediciones El Líbero, Chile, 2020.
- Muñoz, Fernando y Viviana Ponce de León (coords.), *Conceptos para una nueva Constitución*, DER Ediciones, Chile, 2020.

- Peña, Carlos, *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*, Taurus, Chile, 2020.
- Poduje C., Iván, *Siete kabezas. Crónica urbana del estallido social*, Uqbar Editores, Chile, 2020.
- Rojas-May, Gonzalo, *La revolución del malestar. Tiempos de precariedad psíquica y física*, Ediciones El Mercurio, Chile, 2020.
- Ruiz Encina, Carlos, *Octubre chileno. La irrupción de un nuevo pueblo*, Taurus, Chile, 2020.
- Salazar, Gabriel, *En el nombre del poder popular constituyente*, LOM, Chile, 2011.
- Tironi, Eugenio, *El desborde. Vislumbres y aprendizajes del 18-O*, Planeta, Chile, 2020.
- Ugalde, Benjamín, Felipe Schwember y Valentina Verbal, *El octubre chileno. Reflexiones sobre democracia y libertad*, Ediciones Democracia y Libertad, Chile, 2020.
- Varios autores, *Nueva Constitución y pueblos indígenas*, Pehuén, Chile, 2016.

Reseñas

Pandemia. La crisis catastrófica,
de Modesto Seara Vázquez (coord.)

Pedro González Olvera*

Además de los enormes y negativos efectos que ha tenido la pandemia de coronavirus en la economía, la salud, la educación, la sociedad y la cooperación internacional, también ha permitido la reflexión sobre el devenir de la humanidad, misma que no había vivido una situación de esta naturaleza probablemente desde la Segunda Guerra Mundial.

Son innumerables los foros, seminarios y congresos realizados, todos ellos virtuales, pues asimismo son notorias las consecuencias en las formas de comunicación y de transmisión del conocimiento, dedicados a analizar la trascendencia de la pandemia; de igual forma son incontables los estudios, de diversa índole y extensión, dedicados a tratar de explicar no sólo cómo se produjo la epidemia, sino sus alcances presentes y futuros en los campos ya mencionados. Desde luego, las conclusiones y proyecciones al futuro inmediato no son demasiado optimistas y las hay que son bastante pesimistas, pues varios de esos estudios no se conforman con analizar las derivaciones de la pandemia, sino que van más allá tratando de explorar el futuro de la humanidad en sus múltiples aspectos.

Uno de estos últimos es el libro de reciente aparición, *Pandemia. La crisis catastrófica*, coordinado por el Dr. Modesto Seara Vázquez y publicado por la Universidad del Mar, con la participación de expertos de diversas partes del mundo, quienes tratan variados temas ligados no necesariamente a la pandemia, pero sí a la crisis que afecta al mundo en la actualidad.

El texto que abre el libro fue escrito por su coordinador y en él regresa al tema que le ha preocupado por un largo tiempo, desde la publicación de uno de sus libros, *La hora decisiva. Análisis de la crisis global*,¹ en el que, por primera vez, presentó de manera amplia sus inquietudes sobre la mayoría de los temas que hoy retoma, por supuesto más acentuados que hace un cuarto de siglo; es decir, todos aquellos que en conjunto dan vida a la crisis sistemática y generalizada que se ha instalado entre nosotros, a causa de la desatención al deterioro del medio

* Maestro en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesor-investigador de la Universidad del Mar, campus Huatulco, México, adscrito al Instituto de Estudios Internacionales "Isidro Fabela". Correo electrónico: pedrogolvera@gmail.com

¹ Modesto Seara Vázquez, *La hora decisiva. Análisis de la crisis global*, Porrúa, México, 1995, 417 pp.

físico terrestre: la disminución de los bosques y en contrapartida el crecimiento de los desiertos, el aumento del nivel de los mares, el cambio climático acelerado, la contaminación generalizada, la enorme cantidad de desechos casi indestructibles, la creciente urbanización en detrimento de tierras fértiles, la destrucción acelerada de las fuentes de oxígeno, como las selvas, principalmente las amazónicas, y una población que llega casi a los 8 mil millones de habitantes, cantidad que dificulta la sustentabilidad del planeta.

En paralelo, atestiguamos vacíos de poder, de valores y de principios, crisis institucionales, ausencia de líderes o liderazgos superficiales con miras de corto plazo, que, en magnitudes nacionales, no llegan a ser verdaderos hombres de Estado. Así, nos enfrentamos a una crisis global en el sentido de que abarca el total de las dimensiones de la realidad social y física y que fue el caldo de cultivo de la expansión a toda velocidad y sin control de la epidemia del coronavirus o COVID-19, cuyas consecuencias serán de largo plazo y de impacto en todos los aspectos de la vida de los seres humanos, como se puede ver todos los días. Modesto Seara Vázquez se muestra pesimista en torno al futuro de la humanidad, bajo la seguridad de que una vez superada la epidemia, en el corto o mediano plazo, se retornará al modelo de orden mundial caracterizado por el desorden, el deterioro de los condiciones físicas del mundo y la injusticia social. El capítulo del coordinador de libro contiene, además, un anexo estadístico que da puntual noticia de todos los riesgos, naturales y creados por el ser humano, que aquejan al planeta y que ponen en peligro hasta la existencia de la humanidad.

Al capítulo del coordinador del libro le siguen otras 12 contribuciones, todas igualmente interesantes, con propuestas de interpretación de la realidad contemporánea novedosas y susceptibles de discutir, aún desde esquinas opuestas. Así, nos encontramos con dos capítulos sobre la importancia de continuar trabajando con las herramientas del multilateralismo, sobre todo la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en torno a la cooperación internacional.

En primer lugar se encuentra el texto de Alistair D. Edgar, “Las Naciones Unidas a los 75 y su ‘reconstrucción deseable’: ¿cómo llegar allá desde aquí?”, donde plantea desde la llamada “crisis del multilateralismo” la forma de pasar del “aquí”, al que se refiere el título, definido por un mundo dividido, disgregado y en una situación dicotómica en relación con las organizaciones internacionales, que ubica a los gobiernos en la disyuntiva de decidir entre “esto” y “aquello”, cuando la discusión verdaderamente relevante debería ser acerca de su utilidad práctica y si sus políticas deben o no aprobarse. Edgar sostiene que, a pesar de todas sus deficiencias, la ONU ha estado siempre en el camino de la adaptación a las condiciones que imperan en cada momento histórico que la ha tocado vivir, con el propósito de encontrar respuesta a los nuevos problemas que van apareciendo o las eternas

crisis, así como en el abordaje de sus deficiencias que el autor no niega.

En el mismo tono de recuperación de la utilidad práctica del multilateralismo se encuentra el artículo de John E. Trent (“El multilateralismo salvará al mundo del coronavirus y del cambio climático”), en el que plantea que ningún país por sí solo puede derrotar a los dos fenómenos a los que alude en el título de su texto más que a través de instituciones globales como la ONU. Pero no se trata exclusivamente de hacer llamados generalizados al multilateralismo, sino de mejorar a la principal organización multilateral y su capacidad de acción; es decir, hacerla más funcional en las circunstancias internacionales actuales, lo que supone la obediencia de todos los Estados y gobiernos a sus directrices y dejar de atacarla, como ha sucedido recientemente, en particular por “líderes” nacionalistas, aislacionistas, con una visión opaca de la vida internacional.

Un siguiente conjunto de artículos camina por un sendero común pavimentado, primero, por las inquietudes surgidas de los efectos de la epidemia de COVID-19 en el rumbo de las relaciones internacionales y, segundo, por el papel que les corresponde llevar a cabo a actores que paulatinamente se han posicionado con nuevas aptitudes, en el ejercicio de influir en la solución de problemas globales, como es el caso de dicha epidemia.

En su turno, Roberto Domínguez (“Gobernanza global sostenible en tiempos de pandemia”) plantea que la gobernanza global sostenible es el método indicado en el tratamiento de un amplio número de temas en los que están envueltos diversos actores. La meta debería ser alcanzar acuerdos aceptados universalmente, a través de la movilización de una serie de esos actores afectados de manera directa o indirecta por un problema común. Los instrumentos a utilizar son la negociación, la cooperación, las sinergias en la asignación de recursos, la toma de decisiones encaminadas a resolver problemas, el desarrollo de capacidades y la resolución de conflictos. La búsqueda de un internacionalismo basado en este método permitirá no sólo combatir la epidemia y sus terribles efectos, sino construir el potencial orden internacional post-COVID. Pero, a decir verdad, Roberto Domínguez no tiene la seguridad de que lo anterior suceda.

En las notas que componen su texto, Elizabeth Friesen (“Orden mundial y actores transnacionales”) se dedica a defender el papel que el Foro Económico Mundial ha desempeñado en las relaciones internacionales contemporáneas, a partir de la premisa de que el camino a seguir, si se desea aliviar la crisis derivada del cambio climático, estriba en una multiplicidad de enfoques y actores no convencionales, que aportan habilidades y experiencias propias en el marco del sistema político mundial y contribuyen a abordar los retos existentes en la actualidad. La autora desarrolla su argumentación, agregando el concepto de “actores interesados”,

como el foro mencionado, que no pierde de vista los intereses comerciales de sus miembros reunidos cada año “en una lujosa estación de esquí de Suiza”, pero que simultáneamente asume no sólo las responsabilidades sociales empresariales, sino también en los campos de la salud y el bienestar del planeta.

Jorge Schiavon (“Potencias constructivas, medias y regionales: la creación de gobernanza global *vis-à-vis* una crisis internacional multidimensional y sistémica”) sostiene que las potencias constructivas medias y regionales –definidas así por su economía, tamaño, población, diplomacia proactiva, innovadora e influyente, responsabilidades y otras condiciones similares– tienen las posibilidades de, y están obligadas a, desempeñar un papel en la tarea de llenar el vacío de poder provocado por la falta de una potestad hegemónica que imponga orden y estabilidad en las actuales circunstancias de crisis sistémica y multidimensional derivada de la epidemia de COVID-19. El autor propone crear un grupo de países con el nombre de G20 No Nuclear o G20-NN, conformado por integrantes del original G20 pero sin arsenales nucleares, con la tarea de contribuir a proteger los bienes públicos, el fortalecimiento de la gobernanza mundial y al diseño de la agenda internacional. Estas potencias, en su carácter constructivo, pueden contribuir a facilitar el diálogo político y de cooperación destinada al encuentro de soluciones colectivas a la crisis.

Una discusión sobre el regionalismo y su actual configuración constituye el centro del capítulo elaborado por Marcela López Vallejo (“La reconfiguración del regionalismo en el siglo XXI: transregionalismo y la provisión de bienes públicos”). A partir de trabajos anteriores, la autora presenta a la discusión el tema de cómo el regionalismo, es decir, su modelo tradicional, en donde el Estado es el actor principal, si no único, se ha venido transformando con la presencia de otros actores locales y privados y el entrecruzamiento de intereses multilaterales de diversas unidades y sujetos políticos, dando como resultado lo que ella llama transregionalismo. El resultado de este proceso es el surgimiento de gobernanzas transregionales, que compiten por la provisión de bienes públicos que antes eran sólo responsabilidad de los Estados. En su demostración se vale de varios ejemplos, entre ellos el mercado transregional de carbono llamado Western Climate Initiative, conformado por la provincia de Quebec, en Canadá, y el estado de California, en Estados Unidos.

La última sección del libro comentado tiene el nombre de “En busca de una ideología”, aunque a juicio de quien lo reseña debería sustituirse la última palabra por “filosofía”, ya que esto es lo que realmente discuten los seis autores incluidos en ella.

Ilter Turan (“La democracia liberal bajo estrés: erosionando las bases socioeconómicas y tecnológicas”) llama la atención sobre el falso optimismo que se

fraguó después del colapso de la Unión Soviética, el bloque socialista y el mundo bipolar. Se extendió una ilusión, la de que todos los países iban ahora a ser regidos bajo el modelo de la democracia liberal, pero pronto se desvaneció por la erosión de éste, no sólo en países con un ingreso reciente a la democracia, sino también en algunos con una larga tradición en respetar sus reglas de juego. Diferentes razones encuentra Turan en el manejo de la hipótesis del deterioro del sistema democrático, entre ellas el temor de los grupos sociales más rezagados de perder sus pocos logros económicos y la percepción de que los avances tecnológicos les auguran un futuro sombrío. El desafío inocultable es impedir que sigan creciendo el daño y se presente una “reacción democrática” hacia la recomposición, en sentido positivo, de la democracia liberal.

Buscar en el imaginario –social e internacional y en propuestas factibles aquí y ahora– del mundo presente, es la manera que Jessica Ulloa de Alba (“Imaginando el mundo más allá del liberalismo”) propone en la labor de repensar la sociedad internacional y las relaciones internacionales, caracterizadas por la anarquía y el estatocentrismo. Su propuesta incluye conceptos como soberanía limitada, justicia básica, autodeterminación colectiva y críticas al multilateralismo por no ser tan incluyente ni tan abierto como en general se le define. Sobre esos conceptos y críticas debería elaborarse una propuesta de construcción de un mundo más justo, que tome al individuo y su trabajo como valores esenciales en su autorrealización. Jessica Ulloa propone la reconceptualización del orden internacional liberal desde el propio liberalismo, pues las fisuras aparecidas en sus principios básicos –soberanía nacional, economía liberal, multilateralismo inclusivo– pueden repararse desde el amplio margen que aún deja en su reconstrucción y en la negociación de sus normas y acuerdos. Puede parecer una utopía; sin embargo, ésta puede volverse realidad por el camino de la cooperación y aún bajo las presiones dominantes del equilibrio del poder y la competencia internacional.

Alberto Lozano (“Verdad, posverdad y coronavirus: un reto para el orden mundial y las Relaciones Internacionales”) reflexiona sobre el reto que imponen al orden mundial y a las Relaciones Internacionales, la aparición de la epidemia de coronavirus y antes de ella, la denominada posverdad, caracterizada por la influencia en la opinión pública y en los individuos, de emociones y creencias personales antes que por hechos objetivos, dejando de lado la verdad. En el marco de las relaciones internacionales, nos encontramos con una situación en la que políticos, medios de comunicación y corporaciones multinacionales, incluidas aquí las famosas redes sociales, elaboran y propagan discursos que sustituyen el pensamiento crítico e instalan la alienación, muy complicada de desinstalar *a posteriori*. En el orden internacional la posverdad se presenta como uno más de los retos que debe afrontar

la humanidad, más si la conjuntamos con la desinformación creada alrededor de la pandemia de coronavirus, lo que influyó en su agravamiento y contribuyó a difundirla, causando problemas a la comunidad internacional, y generando disputas diplomáticas por la falta de regulación a los medios que las difunden. Desde esta situación y ante la necesidad de elegir entre una crisis terminal o una revitalización del orden mundial, rescatar la verdad es fundamental.

El estado de derecho, el respeto generalizado a las leyes, es considerado por Naciones Unidas como uno de sus valores y principios fundamentales; pero —se pregunta Ai Kihara-Hunt en el capítulo de su autoría, “Desafíos al estado de derecho en Asia nororiental”—, ¿todos los Estados aplican con igual rigor el estado de derecho? En respuesta a su propio cuestionamiento estudia tres Estados de Asia nororiental: Japón, Corea del Sur y la República Popular China, pues los tres comparten varias semejanzas: son más lentos en adherirse a tratados internacionales, hacen mucho énfasis en la soberanía y la no intervención, las restricciones a los poderes gubernamentales y la apertura del gobierno son relativamente menores y los conflictos civiles tienen una ausencia considerada alta. Así, Japón y Corea del Sur se orientan más a seguir el canon de Naciones Unidas sobre el tema, mientras que en China el estado de derecho tiene un sentido más específico, alineado con las directrices del Partido Comunista. En conclusión, el estado de derecho es diverso en el mundo, lo que ha obligado a la ONU a hacer un llamado a reestablecer internacionalmente la confianza en él.

Eduardo Roldán (“Crisis y oportunidades ante el mundo convulso del ‘Homo covidensis’”) delibera ampliamente sobre lo que llama “era del *homo covidensis*”. Sus planteamientos pasan revista a los enormes retos que enfrenta la humanidad en un periodo convulso: pandemia, migraciones masivas, daños al medio ambiente, obstáculos al comercio mundial, pobreza, guerras biológicas, un mundo digital sin regulaciones y, de paso, la necesaria y profunda transformación de la ONU que responda a la nueva gobernabilidad internacional en gestación. Sus hipótesis llevan a, por lo menos, una conclusión: es obligada la reconstrucción mundial mediante la participación de todos los actores que participan en las relaciones internacionales (Estados, sociedades civiles, organizaciones internacionales, empresarios, iglesias). Sus esfuerzos deben estar dirigidos a la elaboración de un plan, multidimensional e integral, de atención a esta crisis, sí, pero igual de todas las que en el futuro se encuentren en el horizonte del género humano, si se quiere evitar el desorden mundial evidenciado por la pandemia.

El autor del capítulo final es Rafael Calduch (“De la dialéctica entre Occidente y Oriente a la dialéctica entre sociedad de masas y sociedad virtual”), quien propone la tesis de que la globalización del planeta se ha completado, con la combinación

del *Internet* y los nuevos sistemas de comunicación móviles, y ha dado lugar a una nueva forma de organización social a la que llama sociedad virtual. No es que la sociedad tradicional de masas haya desaparecido ya que siguen presentes dinámicas transnacionales de agregación e integración política, económica y cultural, por un lado, y de fragmentación, tensión y radicalización del otra, características de esa sociedad. La coexistencia de ambas sociedades desemboca, a su vez, en un paulatino desplazamiento de la antigua dialéctica civilizatoria Occidente-Oriente, característica en las relaciones internacionales durante 200 años, sustituyéndola por una dialéctica entre la nueva y la vieja sociedad, que indudablemente terminará en un nuevo sistema internacional.

Son varias las conclusiones resultantes hasta aquí, del contenido de los capítulos incluidos en el presente libro. Una de ellas es que todos los autores comparten la preocupación por lo que sucederá con la humanidad y el orden internacional después de la pandemia; la mayoría coincide en que nos encontramos en una crisis multidimensional y en la urgencia de una reestructuración de ese orden mundial, en la medida en que de continuar con una situación prepandemia el mundo se encaminaría a una catástrofe peor o hasta a su desaparición.

Tengo para mí, sin embargo, que la reestructuración no va a suceder y que la situación volverá a su cauce actual, con lo que esa crisis sistémica y en todos los niveles se irá agravando. Basta ver cómo se comportan los seres humanos cuando las autoridades de cualquier país han creído conveniente relajar un poco las medidas de contención de la epidemia. O cómo se han portado irresponsablemente algunos líderes nacionales frente a los efectos de la pandemia; o, más allá, la escasa atención a la crisis del medio ambiente con el cambio climático en medio de ella, firmando todos los acuerdos posibles, y luego haciendo caso omiso de ellos tan pronto los aprueban.

Y, ¿qué decir de las críticas al multilateralismo y a la ONU, como su principal representante? Es verdad que este organismo requiere profundas modificaciones internas, como lo proponen tanto Modesto Seara Vázquez como Alistair D. Edgar y John E. Trent, pero no hay que olvidar que, respecto a su actuación concreta, la organización responde aún a los dictados de sus integrantes. Al ser una institución estatocéntrica, no depende de ella misma, sino de lo que ellos determinen, en particular las grandes potencias.

No obstante, prácticamente todos los autores consideran que en la cooperación internacional se hallan las eventuales formas de superar la crisis multidimensional. Es el factor indispensable en la conducción del mundo hacia un nuevo orden, más orientado a atender de manera paralela las necesidades individuales y sociales del género humano.

Se quedan en el tintero otras conclusiones, pero lo destacable es que *Pandemia. La crisis catastrófica* constituye una valiosa herramienta de interpretación teórica y filosófica de las relaciones internacionales, de sus más diversas aristas y del significado que para el orden mundial tiene y tendrá en el mediano y largo plazo la pandemia de coronavirus, pues en el corto ya tiene como producto principal una tragedia y un catástrofe, véasele como se le vea.

Modesto Seara Vázquez (coord.), *Pandemia. La crisis catastrófica*, Universidad del Mar, *campus* Huatulco, México, 2021, 450 pp.

La política exterior del presidente Enrique Peña Nieto 2012-2018,
de Paulino Ernesto Arellanes Jiménez

Ana Karen Muñoz Contle*

Enrique Peña Nieto fungió como el 57° presidente de México, proveniente del partido que fue hegemónico por más de 70 años en la política mexicana: en palabras muy sencillas, se destaca el regreso del Partido Revolucionario Institucional. En particular el sexenio de este actor político sembraba aún más dudas y desconfianza por el partido gracias al cual llegó a la presidencia, además del recibimiento de un país endeudado y con altos índices de violencia provenientes del sexenio que lo antecedió.

En ese sentido, el papel de la política exterior buscó servir, en primera instancia, para mejorar y limpiar la imagen del país ante la llamada guerra contra el narcotráfico, que generó una amplia violación a los derechos humanos dentro del país. Pero dentro los sucesos violentos que acontecieron en el sexenio, uno en particular estuvo presente en la política exterior: la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa, lo cual anularía todos los intentos del presidente en turno por mejorar la imagen a nivel internacional.

Ante este preámbulo, el investigador Paulino Ernesto Arellanes Jiménez nos ofrece una serie de análisis que permiten entender los mecanismos, acciones y actividades de la política exterior en el sexenio 2013-2018, en donde su posicionamiento crítico nos muestra que fue un sexenio gris y lleno de tropiezos y contradicciones para el presidente, enfocándose en las relaciones internacionales, pero no dejando de lado coyunturas internas que pesaron a nivel externo.

El lector podría preguntarse: ¿qué ofrece el texto? Respondiendo a esto, el autor desmenuza la política exterior a partir del Plan Nacional de Desarrollo, en donde el gobierno electo plantea México con responsabilidad global como lema y guía. Así, el profesor-investigador desarrolla una serie de premisas que se encuentran a lo largo de su lectura como las constantes contradicciones en la política interna en relación con la política externa.

* Licenciada en Economía por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Cuenta con una Maestría en Ciencias Políticas por la misma universidad. Correo electrónico: ana_9318@hotmail.com

En la lectura podremos observar que el sexenio de Peña Nieto estuvo concentrado en una reestructura, sobre todo económica, pues en su periodo se llevaron a cabo reformas estructurales que, en el modo capitalista y el neoliberalismo como su modelo de acumulación de capital, favorecieron a la élite dominante.

El autor, a través de datos y cifras duras, evidencia cómo el fenómeno de las nuevas reformas estructurales atrajo inversión; hace un excelso trabajo al fragmentar estas inversiones por zonas regionales, por países, por sectores económicos, en donde se puede ver y entender los convenios, acuerdos y tratados que tuvieron que llevarse a cabo para reforzar estas acciones. El lector podrá degustar esta lectura a partir de tres enfoques: 1) soberanía relativa; 2) política exterior reactiva y 3) una interdependencia vulnerable, pudiendo observar una política exterior bastante dinámica, pero débil.

A partir de estos tres enfoques, los lectores de esta obra entenderán la renegociación del Tratado de Libre Comercio, la fuerte influencia de ser vecino del país que defiende a capa y espada el libre comercio, y cómo ello perjudica a la soberanía nacional mexicana, baste con ver el tema de la migración, como lo menciona el autor en su análisis. Así mismo, con estos tres enfoques se analizan las visitas de Estado, los viajes presidenciales, la relación de México con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, con el Banco Mundial, con el Fondo Monetario Internacional, con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, organizaciones internacionales que cuentan con una fuerte presencia en las zonas regionales. También se analizan los posicionamientos ante temas internacionales encontrando las participaciones de México en la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos con temas como medio ambiente, democracia y transparencia, rendición de cuentas, entre otros.

A diferencia de otras de sus obras, en este libro encontraremos un peso considerable en las acciones diplomáticas y las relaciones internacionales que recaen en la política exterior a través de su oficina oficial, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde el autor expone su estructura institucional, la importancia de la diplomacia, las embajadas y consulados, del presupuesto destinado, el gasto público de esta entidad y las funciones propias, aunque también podremos observar el posicionamiento del autor con respecto a esta, la cual se puede sintetizar en que no hubo eficiencia y apenas se cumplió el mínimo exigido, además de que hizo falta una defensa sólida de la soberanía nacional. Un tema coyuntural externo y que condiciona en mucho la política exterior mexicana fue tener un nuevo jefe de Estado en Estados Unidos: la llegada de Donald Trump a la presidencia y las relaciones diplomáticas que se tuvieron con México siendo apenas candidato y al entrar en funciones, en su relación con México se

mostró la vulnerabilidad ante el país del norte.

Por último, el libro, que está dividido en cinco capítulos y un epílogo crítico, el autor nos explica una serie de tropiezos y errores durante el sexenio de Enrique Peña Nieto que marcaron las relaciones con el exterior, reflejando así una serie de contradicciones que quedará en la historia de México. En este libro el lector encontrará en particular la política exterior del sexenio con elementos precisos y contundentes de política y economía exteriores para tener un panorama más sólido de lo que aconteció en México en el periodo 2013-2018.

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez,
La política exterior del presidente Enrique Peña Nieto 2012-2018,
Montiel & Soriano Editores, 2019, México, 168 pp.

Cronología de la política exterior de México* Septiembre-diciembre 2021

Septiembre

2 de septiembre

El subsecretario para América Latina y el Caribe, Maximiliano Reyes Zúñiga, co-preside de la mano de la viceministra para Asuntos Bilaterales y Cooperación Internacional de Costa Rica, Adriana Bolaños Argueta, la III Reunión del Consejo de Asociación del Acuerdo de Asociación Estratégica México-Costa Rica, la cual celebra también el décimo aniversario de haber entrado en vigor.

El director general de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Efraín Guadarrama Pérez, en calidad de coordinador nacional de México ante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y bajo el cargo que ostenta México en la presidencia *pro tempore* de la misma, encabeza la XXXII Reunión de Coordinaciones Nacionales del mecanismo, que se celebra de manera virtual.

9 de septiembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, en reunión bilateral que se lleva a cabo en la residencia oficial de la Casa Blanca, Estados Unidos, le entrega al secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, la carta que el presidente Andrés Manuel López Obrador le escribió a su homólogo, Joe Biden, para exponerle la necesidad de diseñar una nueva estrategia de acción hacia las caravanas migrantes provenientes de Centroamérica.

El titular de la SRE y la vicepresidenta de Estados Unidos, Kamala Harris, dan el mensaje de bienvenida ante la reactivación del Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos. Este mecanismo tiene como objetivo consolidar prioridades estratégicas económicas, sociales y comerciales para impulsar el crecimiento económico regional, la creación de empleos y la dismi-

* Elaborada por el maestro Samuel Sosa Fuentes (samuelsosa@politicas.unam.mx), la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@politicas.unam.mx) y la alumna de Servicio Social Maricruz Amador Mora, del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Las fuentes principales de donde se extrae la información contenida en esta cronología son los comunicados de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), los comunicados de la Presidencia de la República, así como las noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

nución de las desigualdades en todas sus dimensiones. Asimismo, recalcan que la cooperación entre ambas administraciones resulta imprescindible para lograr dicha meta.

11 de septiembre

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, llega a Francia para una reunión de trabajo que finalizará el 13 de septiembre. La subsecretaria se reúne con el ministro delegado de Comercio Exterior y Atracción Económica de ese país, Franck Riester, con el objetivo de consolidar áreas importantes de la relación bilateral y fortalecer la misma en cuestiones de comercio e inversiones entre ambas naciones.

18 de septiembre

La SRE informa que el Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio tendrá la misión de coordinar las actividades espaciales dentro de la región, lo que dará paso al control de cooperación en actividades concernientes a la exploración, investigación y aplicación de la información, lo que fortalecerá el desarrollo y la cooperación entre los países de la región.

22 de septiembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, se encuentra en Nueva York en representación del presidente Andrés Manuel López Obrador en el marco de la 76° Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se desarrolla del 21 al 27 de septiembre. Durante su participación resalta las prioridades de la política exterior mexicana, al tiempo que recuerda el compromiso del país en torno al multilateralismo y la participación de los organismos internacionales respecto a los temas de interés en general y dada la situación que se vive en todo el mundo.

Octubre

4 de octubre

El secretario Ebrard y el secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, encabezan la primera edición del Diálogo de Alto Nivel de Seguridad (DANS) entre ambas naciones. La finalidad es afianzar la relación bilateral, así como fortalecer las conversaciones en el área de seguridad regional, basándose en una visión compartida desde los contextos de los dos países.

12 de octubre

El Secretario de Relaciones Exteriores participa en la Cumbre Extraordinaria de Líderes del G20 sobre Afganistán, en representación del presidente López Obrador. El evento se lleva a cabo de forma virtual e incluye a los líderes y representantes de la agrupación. Durante su participación, el funcionario externa el total apoyo del gobierno mexicano al plan de trabajo y a las acciones ejecutadas por la ONU y las agencias especializadas para asistir en materia humanitaria en Afganistán. Asimismo, destaca la relevancia de demostrar liderazgo por parte del G20 al proponer soluciones pertinentes para mantener la seguridad de las personas en dicho territorio.

18 de octubre

El presidente López Obrador recibe al enviado presidencial especial para el Clima de Estados Unidos, John Kerry. Durante su estadía, el mandatario le presenta al funcionario estadounidense los avances del programa Sembrando vida, con el que busca demostrar el compromiso del gobierno mexicano por consolidar avances significativos en la transición energética, tema sobre el que versará la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático próxima a realizarse.

23 de octubre

El secretario Marcelo Ebrard hace de conocimiento público que actuará en la Cumbre de Líderes del G20, próxima a realizarse, en representación del presidente López Obrador. La reunión tiene como finalidad puntualizar y promover la cooperación internacional, así como la acción en conjunto para beneficiar y mejorar, en la medida de lo posible, la realidad de múltiples países luego de los efectos sufridos por la pandemia de COVID-19.

29 de octubre

El jefe de unidad para América del Norte, Roberto Velasco, da por concluida la primera parte de su visita de trabajo a Canadá, donde destaca que su objetivo inicial se concentra en el fortalecimiento de la relación bilateral entre dicho país y México, con lo cual se espera beneficiar a la región de Norteamérica en general y mantener un diálogo óptimo en todas las áreas de interés de ambas administraciones.

Noviembre

2 de noviembre

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado Peralta, participa en la 26ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), que se celebra en Glasgow, Escocia, representando a la SRE y al gobierno mexicano. Participa en diversos paneles en los cuales se examina la problemática que representa el cambio climático y sus futuros escenarios, al tiempo que se aborda una discusión sobre posibles soluciones y se intercambian ideas en torno al escenario postpandemia.

8 de noviembre

El gobierno de México da a conocer la reanudación de actividades no esenciales en la frontera con Estados Unidos, que tras la pandemia y debido a causas de seguridad sanitaria se mantuvo cerrada. Las autoridades del gobierno mexicano anuncian que las labores se llevaron a cabo sin ningún inconveniente, lo que podría hacer que se mantenga su apertura de manera regular, únicamente a expensas de la situación que se presente con la pandemia de COVID-19. Lo anterior se logró “gracias al trabajo en conjunto del gobierno mexicano y estadounidense y su interés por mantener una relación armoniosa”.

9 de noviembre

Carmen Moreno Toscano, subsecretaria de Relaciones Exteriores, en representación del secretario Ebrard, encabeza en conjunto con la ministra de Asuntos Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Nanaia Mahuta, la Reunión Ministerial del Mecanismo de Cooperación Económica de la Cuenca Asia-Pacífico, en donde se destaca la relevancia del trabajo desarrollado por las economías que integran dicho esquema y cuyo fin es consolidar el beneficio para aquella región en el marco del escenario postpandémico ocasionado por la COVID-19. Se destaca la necesidad de unir esfuerzos y trabajar para mejorar las oportunidades de salir de la actual crisis sanitaria en las mejores condiciones.

10 de noviembre

La subsecretaria Moreno Toscano y el secretario general adjunto para Asuntos Políticos del Servicio Europeo de Acción Exterior, Enrique Mora, dirigen el VII Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea, donde se destaca la importante relación que ambos actores mantienen y su interés por trabajar en conjunto para firmar a la brevedad el Acuerdo Global Modernizado, con lo que se espera pueda entrar próximamente en proceso de ratificación y ponerse en marcha.

16 de noviembre

La directora general para Asia-Pacífico de la SRE, Claudia Franco Hijuelos, junto con el director general para las Américas del Ministerio de Asuntos Exteriores de Bangladesh, Toufiq Islam Shatil, dirigen en conjunto la Primera Reunión del Mecanismo de Consultas Bilaterales México-Bangladesh, que tiene como principal objetivo fomentar el diálogo político entre ambas naciones y promover la cooperación, así como impulsar el intercambio de ideas para el beneficio mutuo de las sociedades. Destacan la promoción de la investigación académica, la formación de diplomáticos y la apertura de oportunidades de intercambios culturales y educativos.

17 de noviembre

El jefe de gabinete del Director General, Eugenio Ambrosi, el asesor *senior* para las Américas, Alejandro Guidi, y la representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en México, Dana Graber, se reúnen para trabajar en un nivel multilateral los temas de la política migratoria, de la cooperación internacional y del desarrollo sostenible. El principal objetivo del encuentro es abrir el espacio y la discusión sobre las posibilidades en torno a la cooperación entre la OIM y el gobierno de México, así como consolidar resultados óptimos dentro de las capacidades nacionales referentes a la temática de las causas que originan la migración.

22 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores de México, en su calidad de presidente temporal del Consejo de Seguridad de la ONU, destaca la problemática que existe en múltiples países en torno al tráfico ilícito y el desvío de armas pequeñas y ligeras, lo que representa una amenaza para el mundo. El funcionario invita a las naciones y a las empresas privadas a tomar medidas y ejecutar planes sólidos en beneficio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

23 de noviembre

En la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, el secretario Marcelo Ebrard señala que en la IX Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada el 18 de este mes en Washington, D.C., se fijaron objetivos y planes de acción en torno a la recuperación sanitaria y económica de los tres países involucrados de una forma óptima y en beneficio de la región en general. Ebrard destaca que acordaron mejorar las capacidades de las naciones contra futuras amenazas de enfermedades infecciosas y se comprometieron a desarrollar más vacunas y equipo médico de manera conjunta.

25 de noviembre

En el marco de la Reunión Anual Binacional de Revisión del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales entre México y Canadá, encabezada por las secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, se dialoga sobre el tema de la efectividad del programa, el cual permite la movilidad de manera ordenada, segura y legal entre ambas naciones, lo que incluye la situación en torno al ámbito laboral mediante el cual puede beneficiarse la región. Asimismo, se discutieron las afectaciones que el programa ha sufrido en el contexto de la actual crisis sanitaria.

29 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, en conjunto con la secretaria de Energía, Rocío Nahle García, reciben en su primera visita oficial de trabajo a México al ministro de Asuntos Exteriores del Reino de Arabia Saudita, el príncipe Faisal bin Farhan Al Saud. En dicha reunión se establece la intención de ambos gobiernos de profundizar y fortalecer las relaciones económico-comerciales entre las naciones y se comprometieron a realizar visitas mutuas con mayor frecuencia a fin de aumentar las misiones empresariales, a la par de acrecentar los flujos de inversión entre los dos países.

Diciembre*3 de diciembre*

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, en calidad de la presidencia *pro tempore* de la CELAC que ostenta México, dirige en conjunto con el ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, la III Reunión Ministerial del Foro CELAC-China. En el encuentro se priorizan los avances y compromisos por fortalecer la cooperación entre la región y China, a través de la adopción de la Declaración Final de la III Reunión Ministerial del Foro CELAC-China y el Plan de Acción Conjunto para la cooperación en áreas clave 2022-2024, la cual se basa en principios clave para el desarrollo de esta cooperación.

El jefe de unidad para América del Norte de la SRE, Roberto Velasco, y el embajador de México en Estados Unidos, Esteban Moctezuma Barragán, encabezan la XIII Reunión Plenaria del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el siglo XXI, la cual se realiza de manera virtual con la finalidad de consolidar el apoyo mutuo de los gobiernos en torno al trabajo en la frontera común, incluyendo temas como la infraestructura, la seguridad y el combate al crimen organizado. En la reunión ambas naciones se comprometen a realizar acciones contundentes para el beneficio mutuo de sus ciudadanos.

Normas editoriales

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es una revista científica que aborda temas propios de la realidad internacional entre los que se encuentran: política internacional, política exterior de México, estudios regionales, derecho internacional, cooperación internacional, desarrollo humano, economía internacional y comercio exterior, entre otros.

Objetivo

El objetivo central de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es la difusión de trabajos académicos e investigaciones en el área de Relaciones Internacionales con el fin de contribuir al desarrollo del conocimiento sobre los distintos ámbitos que conforman la realidad internacional, así como aportar a los debates teóricos y empíricos de vanguardia que tienen lugar a nivel mundial. .

Áreas

El recorrido temático que se ha realizado a través de las colaboraciones de la revista se circunscribe a las áreas de estudio de teoría y metodología, política internacional, política exterior, economía internacional, derecho internacional y estudios regionales. Ha habido disertaciones en relación con tópicos como: armamentismo, integración regional, globalización, política exterior de México, seguridad nacional, operaciones de mantenimiento de la paz, medio ambiente, sistema monetario internacional, economía y comercio internacional, entre otros, siempre presentadas con aportaciones novedosas y provocadoras de un debate académico y profesional.

1. Naturaleza de los trabajos

Deberán ser resultado o avances de investigación de académicos y profesionales con grado en Relaciones Internacionales o disciplinas afines. Los textos deben ser originales y de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con la temática de las relaciones internacionales.

2. Características de los trabajos

2.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* acepta para su publicación los siguientes tipos de trabajos, en español y en inglés:

2.1.1 Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico, con un adecuado desarrollo analítico. Deberán incluir introducción, desarrollo y conclusiones, así como resúmenes y palabras clave tanto en español como en inglés. Su extensión irá de las 25 a las 35 cuartillas.

2.1.2 Notas de investigación: trabajos que informen de manera breve hallazgos singulares, nuevas aportaciones, replicación de hallazgos o añadidos a la literatura científica que justifiquen su publicación en el desarrollo teórico o el detalle analítico requerido a los artículos. Su extensión será de 10 a 20 cuartillas.

2.1.3 Reseñas: trabajos ensayísticos que analicen novedades editoriales de interés académico y científico. Su extensión irá de cinco a ocho cuartillas.

2.2 Todos los trabajos deberán usar letras mayúsculas y minúsculas claramente diferenciadas y no tener errores ortográficos. Se presentarán en hojas tamaño carta, numeradas, y a un espacio de 1.5 en *Times New Roman* de 12 puntos.

2.3 Deberán incluir, al pie de cada página, las notas y referencias bibliográficas debidamente redactadas y numeradas de acuerdo con los siguientes ejemplos:

Libros:

Juan González, *El futuro de México*, Porrúa, México, 1998, pp. 42-43.

Artículos de revista o periódico:

Abelardo Villegas, "La filosofía y la ciencia en la actual encrucijada" en *OMNIA*, vol. 5, núm. 15, Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM, México, junio 1989, p. 63.

Recursos electrónicos:

Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Oficina contra la droga y el delito, Nueva York, 2004, disponible en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> fecha de consulta: 15 de marzo de 2018

2.4 Incluirán al final del documento un listado numerado, con las fuentes que fueron consultadas para la elaboración del documento presentado.

2.5 Incluir en la primera hoja un resumen del artículo, de no más de 200 palabras, en español e inglés (*abstract*) y palabras clave (*key words*) en ambos idiomas. El resumen debe comprender todos los conceptos importantes del artículo y sus correlaciones, así como plantear las conclusiones principales.

3. Forma de entrega

3.1 Los autores deberán entregar sus trabajos en formato electrónico, utilizando el procesador de textos *Word*.

3.2 Por respeto al autor, el equipo de edición de la revista no puede hacer modificaciones a los textos, por lo que se limita a señalar observaciones.

4. Identificación

En la primera página, en donde se indica el nombre del autor, se deberá incluir en nota a pie de página:

4.1 Referencia académica profesional breve.

4.2 Síntesis curricular: grado académico e institución que lo otorga, área de especialización, publicaciones recientes y dependencia en la que se desempeña.

4.3 Correo electrónico que permita su oportuna localización.

5. Envío

Las colaboraciones deberán enviarse a la atención de la Dra. Virginia Leticia Valdivia Caballero, directora de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, al correo electrónico revistarriunam@politicas.unam.mx

6. Evaluación y dictamen

6.1 El dictamen emitido a través del método “doble ciego” es inapelable y anónimo.

6.2 Los trabajos serán evaluados por dos especialistas (dictaminadores) ajenos a la institución de procedencia del autor del artículo o nota.

6.3 Los especialistas emitirán un dictamen sobre la calidad científica del artículo o nota y la conveniencia de su publicación.

6.4 El dictamen puede ser de tres tipos: positivo, negativo o condicionado.

6.4.1 Que se publique el texto como se presenta.

6.4.2 Que se publique el texto después de realizar cambios sugeridos por el dictaminador.

6.4.3 Que no se publique el texto, debido a que incumple con los criterios mínimos

6.5 En caso de que los dos dictámenes resulten discrepantes, podrá solicitarse una tercera evaluación.

6.6 La decisión de los dictaminadores se notificará a los autores por correo electrónico.

7. Exclusividad de la revista

Los trabajos enviados a la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. .

8. Derechos y obligaciones de los autores

8.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* mantendrá el anonimato de la autoría de los artículos y notas y no los difundirá más allá de lo necesario para el proceso de dictaminación.

8.2 En caso de que existan inconformidad o dudas, los autores pueden manifestarlo mediante escrito a la directora y/o editora de la revista.

8.3 Los autores deberán asumir los siguientes compromisos:

8.3.1 Lectura y aceptación de los criterios editoriales de la revista.

8.3.2 No publicar su artículo en ninguna otra revista, libro o periódico, ya sea impreso o electrónico.

8.3.3 Ceder los derechos de autor, de comunicación pública de su manuscrito para su difusión y explotación a través de *Internet*, portales y dispositivos inalámbricos que decida la directora de la revista, para ponerlos a disposición de los lectores para su consulta en línea, para impresión en papel y/o para que sean descargados y archivados.

9. Devolución de originales

9.1 La revista no se hace responsable de la devolución de originales.

9.2 La revista se reserva el derecho de devolver todo aquel trabajo que no cumpla con las especificaciones aquí señaladas.

Principios de ética y Declaración sobre negligencia¹

Responsabilidades o comportamiento del Comité Editorial

- La descripción de los procesos de revisión por pares es definido y dado a conocer por el Comité Editorial con el fin de que los autores conozcan cuáles son los criterios de evaluación. El Comité Editorial estará siempre dispuesto a justificar cualquier controversia en el proceso de evaluación.

Responsabilidades o comportamiento del Editor

- El editor se debe responsabilizar por todo lo publicado en la revista. Deberá esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores; por mejorar constantemente la revista; por asegurar la calidad del material que publica; por impulsar los estándares académicos y científicos. Por otra parte, el editor deberá estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.
- La decisión del editor de aceptar o rechazar un trabajo para su publicación debe estar basada únicamente en la importancia del artículo, la originalidad, la claridad y la pertinencia que el trabajo represente para la revista.
- El editor se compromete a garantizar la confidencialidad del proceso de evaluación, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento.
- El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados a la Revista y el Comité Editorial tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán.
- El editor asume la responsabilidad de informar debidamente al autor la fase del proceso editorial en que se encuentra el texto enviado, así como de las resoluciones del dictamen.
- Un editor debe evaluar los manuscritos y su contenido intelectual sin distinción de raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad, o la filosofía política de los autores.
- El editor y cualquier equipo editorial no divulgarán ninguna información sobre un manuscrito enviado a cualquier persona que no sea el autor correspondiente, revisores, revisores potenciales u otros asesores editoriales
- Todos los materiales inéditos dados a conocer en un manuscrito enviado no se utilizarán en investigaciones personales de un editor, sin el consentimiento expreso y por escrito del autor. Información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares serán confidenciales y no se utilizarán para obtener ventajas personales. Los editores deben tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares justa y apropiada.

¹Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo original y que los datos han sido obtenidos de manera ética. Además, deben garantizar que sus trabajos no han sido previamente publicados o que no estén siendo considerados en otra publicación. Se considerará a un trabajo como previamente publicado cuando ocurra cualquiera de las siguientes situaciones:
 - 1) Cuando el texto completo haya sido publicado.
 - 2) Cuando fragmentos extensos de materiales previamente publicados formen parte del texto enviado a la Revista.
 - 3) Cuando el trabajo sometido a la Revista esté contenido en memorias publicadas *in extenso*.
 - 4) Estos criterios se refieren a publicaciones previas en forma impresa o electrónica y en cualquier idioma.
- Para la publicación de sus trabajos, los autores deben seguir estrictamente las normas para la publicación de artículos definidas por el Comité Editorial.
- Los autores enviarán a la Revista un original del artículo sin información personal (nombre, datos de contacto, adscripción, etc.) y excluyendo su nombre de las referencias bibliográficas en que aparece.
- Los autores de los informes de investigaciones originales deben presentar una descripción precisa del trabajo realizado, así como una discusión objetiva de su importancia. Los datos subyacentes deben estar representados con precisión en el artículo. Un documento debe contener suficiente detalle y referencias para permitir a otros a utilizar el trabajo. Declaraciones fraudulentas o deliberadamente inexactas constituyen un comportamiento poco ético y son inaceptables.
- Los autores deben asegurarse de que han escrito en su totalidad las obras originales, y si los autores han utilizado el trabajo y/o palabras de otros tiene que ser debidamente citado. El plagio en todas sus formas constituye una conducta no ética editorial y es inaceptable. En consecuencia, cualquier manuscrito que incurra en plagio será eliminado y no considerado para su publicación.
- Un autor no debería, en general, publicar los manuscritos que describen esencialmente la misma investigación en más de una revista o publicación primaria. La presentación del mismo manuscrito a más de una revista constituye un comportamiento poco ético y la publicación es inaceptable.
- Se deben de reconocer las fuentes adecuadamente. Los autores deben citar las publicaciones que han sido influyentes en la naturaleza del trabajo presentado. La información obtenida de forma privada, como en conversaciones, correspondencias o discusiones con terceros, no debe ser usado sin explícito permiso escrito de la fuente.
- La autoría debe limitarse a aquellos que han hecho una contribución significativa a la concepción, diseño, ejecución o interpretación del estudio. Todos aquellos que han hecho contribuciones significativas deben aparecer como co-autores. El o los autores principales deben asegurar que todos los co-autores se incluyen en el artículo, y que todos han visto y aprobado la versión final del documento y han acordado su presentación para su publicación.

- Todos los autores deben revelar en su manuscrito cualquier conflicto de fondo financiero u otro de interés que pudiera influir en los resultados o interpretación de su manuscrito. Todas las fuentes de apoyo financiero para el proyecto deben ser revelados.
- Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en su obra publicada, es su obligación notificar de inmediato al Director de la revista o editorial y cooperar con el editor para retractarse o corregir el papel.

Responsabilidades de los revisores

- Los revisores se comprometen a notificar sobre cualquier conducta no ética por parte de los autores y señalar toda la información que pueda ser motivo para rechazar la publicación de los artículos. Además, deben comprometerse a mantener de manera confidencial la información relacionada con los artículos que evalúan.
- Para la revisión de los trabajos, los revisores deben contar con las directrices para realizar esta tarea. Dichas directrices deben ser proporcionadas por el editor y son las que deben de considerar para la evaluación.
- Todo revisor seleccionado debe de notificar en el menor tiempo posible al editor si está calificado para revisar la investigación de un manuscrito o si no está en la posibilidad de hacer la revisión.
- Cualquier manuscrito recibido para su revisión debe ser tratado como documento confidencial. No se debe mostrar o discutir con otros expertos, excepto con autorización del editor.
- Los revisores se deben conducir de manera objetiva. Toda crítica personal al autor es inapropiada. Los revisores deben expresar sus puntos de vista con claridad y con argumentos válidos.
- Toda información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares debe ser confidencial y no se utilizará para obtener ventajas personales.
- Los revisores no deben evaluar los manuscritos en los que tienen conflictos de intereses. es su obligación notificar de inmediato al Director de la revista o editorial y cooperar con el editor para retractarse o corregir el papel.

Fuentes consultadas:

- “Publication ethics and publication malpractice statement”, Faculty of Management. <http://www.management.utm.my/es/jurnal-kemanusiaan/122-others/654-publication-ethics-and-publication-malpractice-statement.html> fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.
- “Declaración de ética y negligencia profesional”, Lengua y Habla, Revista del Centro de Investigación y Atención Lingüística C.I.A.L., México, <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/lenguayhabla/about/editorialPolicies#custom-2> fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.
- “Ética de publicación”, Veterinaria México OA, Facultad de Veterinaria, UNAM, México, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/Veterinaria-Mexico/about/editorialPolicies#custom-3> fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 142, correspondiente a enero-abril 2022, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 17 de junio de 2022, en Línea y Color, Prolongación Tlahuicas 20, Col. San Francisco Culhuacán, Coyoacán, CDMX. El tiro consta de 300 ejemplares impresos mediante Offset en papel cultural ahuesado de 75 grs. En su composición se usó el tipo Garamond 11.5/13. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Alma Rosa Amador Iglesias.